Rodolfo Díaz González Vergara

LA PUBLICIDAD INMOBILIARIA Y LA PLANIFICACION URBANISTICA

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO

DIRECCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD







IV CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO REGISTRAL

México, D.F., 1o. al 6 de diciembre de 1980.

Rodolfo Díaz González Vergara

LA PUBLICIDAD INMOBILIARIA Y LA PLANIFICACION URBANISTICA

GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MEXICO
DIRECCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD

Para Rodolfo y Raúl,
por bordar en las calles
escenas de ternura,
por tocar con su nombre
las cosas de Toluca,
por dar a mi ciudad
su rostro y su sonrisa.

TEMA III

La publicidad inmobiliaria y la planificación urbanística.

Pág.

Cualquiera habla de ella
pero su historia es bien antigua,

\- -

Los bienes de la ciudad
fueron hechos
por los que estuvieron antes
y por nosotros.
Como flores
nos salieron de las manos
todas estas casas
y estas calles
y estos líricos hilos de la luz;

\- -

La última calle de la ciudad no existe,
en las orillas a todas horas nacen calles
bajo los pies de los que pasan,
y transitan muchos más sueños
de los que el gobierno se imagina;
por eso no es posible contarlas,
no es posible manejar a la ciudad
como una tabla aritmética;
en realidad nadie sabe qué ocurre,

\- -

que los pájaros trinen en su sitio
lejos de la ciudad, bien lejos,
que su canto no la turbe,
que no nos la despierte.

\- -

Acepto la derrota,
pero que la ciudad
acepte también que la he vencido.

\- -

La ciudad se morirá conmigo,
yo estaré en su fundamento.

\- -

Alejandro Aura.

1 —INTRODUCCION — RESUMEN.

Este trabajo tiene una historia.

En el año de mil novecientos setenta y cinco, presentamos a la consideración del Primer Congreso Nacional de Derecho Registral celebrado en Toluca, una ponencia titulada EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD EN LOS PROCESOS DE DESARROLLO URBANO. Postulamos entonces, la modificación al artículo 27 de la Constitución para establecer modalidades a la propiedad en las ciudades; la participación del Registro Público de la Propiedad en la planeación del desarrollo urbano, mediante la inscripción de Planes y programas; y, la creación de organismos estatales de planeación urbana. (*)

En esa ocasión, corrimos con mala fortuna: la ponencia no fue registrada por la Secretaría del Comité Organizador, a cargo del Departamento de Asesoría Técnica; la Mesa de Temas especiales se consideró incompetente para aprobar conclusiones; las propuestas fueron desechadas por la Asamblea Plenaria; y, el texto no fue publicado en la Memoria correspondiente.

A cinco años de distancia de esa fecha, el panorama se ha invertido: nuestra preocupación de aquel entonces se ha convertido en tema oficial del IV Congreso Internacional de Derecho Registral; el que esto escribe ocupa la Secretaría del Comité Organizador de ese evento y, a la sazón, es titular del Departamento mencionado; las reformas constitucionales han sido promulgadas y están en plena vigencia; los organismos de planeación existen en todos los niveles de gobierno; la planeación del desarrollo urbano en

(*) Las incidencias a este respecto, pueden verse en: MEMORIA DEL I CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL. Ediciones de la Dirección del Registro Público de la Propiedad, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1975, pp. 311 a 314.
En favor de la citada ponencia se pronunciaron los licenciados Humberto Benítez Treviño y Wilfrido Montes de Oca.

nuestro país es un hecho; y la participación del Registro Público de la Propiedad, por imperativo legal, es intensiva en este campo.

Ruego ahora, a ustedes, su benevolencia.

Las líneas siguientes, tienen como finalidad presentar en forma abreviada el contenido del texto, al tiempo que sirven de introducción al tema.

En el curso del trabajo acudimos a la opinión fundada de autores y especialistas en la materia abordada, con el propósito de guiar nuestras ideas personales y obtener, finalmente, un buen resultado.

Pretendemos agotar, exhaustivamente, el temario aprobado en la Reunión Nacional de Monterrey, previa a la celebración del IV Congreso Internacional de Derecho Registral, y, aunque estamos ciertos de que el fenómeno urbano se presenta en todo el orbe, y el registro de la propiedad es producto de ideas universales adaptadas a cada ordenamiento nacional, en el deseo de mostrar nuestras propias experiencias y realidades a otros congresistas extranjeros, los aspectos centrales de la exposición giran en torno del caso mexicano.

Valga este esfuerzo para contribuir al diseño de la CARTA DE MEXICO, que habremos de suscribir en forma unánime tras las discusiones del Congreso, como aportación de nuestra Patria al desarrollo de los sistemas latinos de registración.

Iniciamos este ejercicio académico, con algunos apuntamientos sobre la planeación urbana y los asentamientos humanos, dando en esta forma el marco de referencia necesario para explicar el cómo y el porqué de la vinculación del Registro Inmobiliario con esta problemática.

La primera parte del trabajo, enuncia una visión general sobre los asentamientos humanos, a partir del concepto dado por un ordenamiento nacional. Se precisa que entre los factores que concurren, vertebran y dan fuerza al fenómeno, destaca la explosión, la implosión y la displosión demográfica, así como los cambios tecnológicos. De su interrelación surge la reciente planta urbana, radio de acción importante de la actividad humana.

La ciudad, concebida en el sueño de un idilio campesino cuando el alba de la historia aún era tenue, manifiesta en nuestros días realidades y problemas sociales, económicos y políticos que se refieren en el texto, enfocando asimismo, las relaciones intraurbanas que se dan en lo inter-

no de un área o núcleo urbano, y las interurbanas, que se producen entre dos o más ciudades o sistemas urbanos.

Dado que el suelo tiene características que le confieren una naturaleza especial, se abordan los conflictos que el uso de la tenencia de la tierra provoca en las áreas metropolitanas, estimándose que los asentamientos humanos irregulares deben ser considerados dentro del contexto total del desarrollo urbano.

Finalmente, se explica la dinámica actual de los asentamientos humanos en México, país con una larga trayectoria y tradición urbana, originada desde la época prehispánica con el florecimiento de centros urbanos como Teotihuacan y Tenochtitlan, fortalecida intensamente durante los tres siglos que duró la colonia en México, y acelerada definitivamente, durante el período 1940-1960.

El segundo apartado se inicia con apuntamientos generales sobre planeación, concibiéndola como el proceso continuo que trata de definir claramente y decidir lo que habrá de hacerse en el futuro. A diferencia del interés en el futuro que tienen los clarividentes, que sólo tratan de predicarlo, el sabio trata de controlarlo por medio de la planeación.

Se expresa que existen conceptos variados y muchas formas de planeación, destacando para nuestro propósito, la planeación urbana. En un sentido muy real, todas las ciudades han sido planificadas, si no en su totalidad, por lo menos en sus distintas partes. Los que construyeron las ciudades del mundo, procedieron según sus planes, aunque éstos fueran individualizados, fragmentarios y no coordinados.

Desde una visión actual, se considera que la planeación urbana tiene como objetivo final una organización ordenada y armónica de la comunidad siendo parte importante de este proceso, la zonificación y el establecimiento de usos del suelo.

En el curso del texto, confirmamos que el tratamiento coherente y general de los asentamientos humanos, debe partir de un enfoque multidisciplinario. Más que una disciplina, el urbanismo es la suma de ellas, y, en este sentido el Derecho da vigencia y significado a la planeación, pues de otra forma se convertiría en irracionalidad o fantasía, cuando no en daño.

Al referir, dentro del mismo capítulo los rasgos distintivos de la planeación urbana en México, se tocan cada uno de los ordenamientos que conforman su marco jurídi-

co, señalando asimismo, la composición del sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos. Este sistema parte de la visión general del país que da el Plan Nacional y se desagrega en cada uno de los niveles de Gobierno que participan del proceso, haciéndose corresponsables del desarrollo urbano en nuestra Patria.

Siendo la planeación urbana un enfoque sectorial, se alude a su integración en el sistema nacional de planeación, al través del Plan Global de Desarrollo, instancia que define el modelo de país al que aspiramos.

El punto cuatro enfatiza ya, el rol que corresponde a los Registros dentro de la Planeación Urbana, papel que se enmarca **prima facie,** en la publicidad que se encomienda por ley a estas Instituciones.

Cotejando las diversas maneras establecidas para dar publicidad a los planes de desarrollo urbano, por su carácter multiforme las agrupamos en: legal, registral, registral-atípica y atípica. Sin embargo, consideramos que la publicidad de la planeación urbana, aunque obligatoria, es embrionaria aún.

La quinta sección de este trabajo se ocupa de analizar la proyección jurídico-social del Registro Público de la Propiedad en el tratamiento del fenómeno urbano, bien anticipándose a éste por medio de la planeación y dando publicidad a ésta, bien corrigiendo una de las manifestaciones más severas de aquél, que es la irregularidad de la tenencia de la tierra en los asentamientos espontáneos.

Dentro del campo de la planeación urbana, el Registro Público de la Propiedad no se detiene a esperar la definición documental de las decisiones urbanísticas para publicitarlas conforme a su objetivo, sino que también aporta su vasto acervo jurídico-territorial para que sea tomado en consideración por los órganos oficiales encargados de la planeación, y se integra a éstos, sumando su experiencia en materia inmobiliaria a otras visiones especializadas de técnicos y funcionarios.

En lo que se refiere a la tarea de regularizar la tenencia de la tierra para sanear jurídicamente el suelo urbano y hacerlo apto para el desarrollo, el Registro Público de la Propiedad se constituye en alfa y omega de los programas que, en este renglón, realizan diversos organismos. Inicia los programas dando cuenta del estado jurídico que guarda la tierra, y cierra el ciclo publicitando los títulos individuales obtenidos por esos Organismos, en beneficio de los pobladores urbanos. En muchos casos de Registros locales,

como el Estado de México y el Distrito Federal, la sustentación legal de estas instituciones publicitarias, les permite además, coordinarse con los Organismos encargados de la regularización y coadyuvar en la consecución de este objetivo, pudiendo incluso emprender programas especiales por su propia iniciativa.

En este punto se inserta la misión jurídica y social que tiene el Notario, pues sólo a través del instrumento público, con todas sus bondades manifiestas, ha sido posible que estos programas de regularización concreticen los derechos inscribibles de los poseedores de tierra en asentamientos espontáneos. El esquema de valores sociales, económicos y políticos que tienen estos grupos humanos, ha excluido cualquier otro tipo de instrumentación. Su original sentido común prefiere la escritura pública.

Finalmente, como último tópico de la ponencia, se realiza un examen de las Declaratorias, instancias documentales que, expedidas por el poder público, deben ser inscritas en el Registro Público de la Propiedad Inmobiliaria de manera obligatoria, a fin de que alcancen plenos efectos en orden al tráfico jurídico de bienes.

En este sitio se alude a la calificación y registración de los documentos que establecen usos, reservas, destinos y provisiones de áreas y predios, subrayando que no hay mejor manera de asegurar estas decisiones urbanísticas, que arroparlas con los principios registrales.

Se trata de explicar también en este punto, el nexo causal que existe entre la publicidad que otorga el Registro y la instrumentación de los derechos inscribibles a cargo del Notario, habida cuenta que la ley impone ciertos deberes a este último respecto de los certificados de existencia o inexistencia de Declaratorias, deberes que deben cumplirse inexorablemente, so pena de afectar de nulidad al acto jurídico que adquiere forma y validez en el instrumento público.

No quisiéramos terminar sin expresar nuestra gratitud a las personas e instituciones que han hecho posible la celebración de este evento y nuestra participación personal en el mismo. Al Centro Internacional del Derecho Registral, por su solidaria actitud con los juristas dedicados al Registro en todos los rincones de la tierra. Al Instituto Nacional de Derecho Registral de la República Mexicana, por servir a nuestra Patria en el campo de la registración, conjugando los esfuerzos nacionales. Al maestro Guillermo Colín Sánchez, pionero y sostenedor de esta inquietud.

Al licenciado Juan Manuel Mendoza Chávez, Director del Registro Público de la Propiedad del Estado de México, por el bien que prodiga a sus semejantes, y la confianza que depositó en todos los que asumimos funciones registrales bajo su orientación y guía; al licenciado Félix García García, por su profunda vocación de abogado y amigo; a mis compañeros de siempre, hoy vinculados en el quehacer publicitario: Jorge Ramón Miranda Gutiérrez, en su juventud decano de registradores, y Antonio Gutiérrez Ysita, directo responsable de que estemos inmersos en el ámbito de la seguridad jurídica inmobiliaria.

2.—Los asentamientos humanos.

El concepto inicial se da a partir de un ordenamiento nacional.

De acuerdo con nuestra legislación, entendemos por asentamiento humano... la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran". (1)

En el tratamiento de un tema tan complejo, deben revisarse "asuntos tales como la migración del campo a la ciudad, la proliferación de cinturones de miseria, las posesiones ilegales, la multiplicación de viviendas carentes de las condiciones mínimas de seguridad y decoro, la especulación con la tierra, la contaminación ambiental, el encarecimiento e insuficiencia de los servicios públicos, la deformación cultural, el incremento de la criminalidad en las ciudades y en suma, la degradación de la convivencia humana". (2).

Hemos de señalar sin embargo, que aún no se conviene universalmente en una definición única, en la cual se relacionen explícitamente todos los factores que concurren en este fenómeno. Es por ello que, citando la experiencia nacional al respecto, podemos extrapolar el concepto enunciado líneas arriba, extrayendo del mismo un elemento fundamental que se presenta como una constante histórica a nivel mundial: la relación hombre-ciudad, que ha llegado a ser el estudio de la sociedad contemporánea.

(1) Ley General de Asentamientos Humanos.— Capítulo I, artículo 2o. México, Diario Oficial de la Federación, mayo 26 de 1976.

(2) Discurso pronunciado ante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos por el Presidente de México, Vancouver, Canadá, mayo 31 de 1976.

La ciudad en cada período histórico ha favorecido el triunfo del hombre sobre su medio ambiente, incluyendo en él al propio hombre. Es necesario, entonces "captar las perspectivas de muchas actividades humanas y sus contenidos, ya que la convivencia del hombre y su manifestación como ser social depende de un intrincado tejido de factores y fuerzas: realidades físicas-espacios, edificios-población, que están íntimamente ligados a la realidad social, opinión pública, comunicación, instituciones, leyes". (3).

Nadie discute que el hecho urbano, si bien monumental, ha sido siempre imperfecto. Desde el comienzo, muchos problemas han acompañado al habitante urbano. En ningún momento el hombre ha solucionado todo a través de su larga historia urbana. Sufrimiento, frustración e inconvenientes han sido sus compañeros en la ciudad, y siempre que se han resuelto una serie de problemas, el futuro se ha encargado de plantear otros. El hombre ha tendido siempre hacia una utopía urbana que nunca ha encontrado.

2.1. Diversos factores que inciden en el comportamiento de los asentamientos humanos.

La explosión, implosión y displosión demográfica, así como los cambios tecnológicos, precipitaron el fenómeno de los asentamientos humanos.

Si lo contemplamos desde una perspectiva histórica, el hombre ha estado sobre la tierra, tal vez, desde hace cuatro millones de años. Durante su ocupación del planeta el hombre —el único animal creador de cultura sobre la faz de la tierra— ha precipitado cuatro situaciones, que han afectado profundamente sus actitudes, sus sistemas de valores, sus instintos, sus métodos de vida y su conducta, que son, a saber: primero, la explosión demográfica; segundo, la implosión demográfica; tercero, la displosión demo-

(3) Joaquín Martínez Chavarría, Director General de INDECO. Seminario sobre el futuro de las ciudades y sus costos.— Sociedad Mexicana de Ingeniería Económica y de Costos, A.C., México, sin fecha, D'Pastrana Editores, Pág. 3.

gráfica, y cuarto, el ritmo acelerado de los cambios tecnológicos.

Estos cuatro factores, son seriamente analizados por Hauser, a cuyos planteamientos acudimos para reseñar su explicación". (4)

La explosión demográfica, se refiere, evidentemente, a la extraordinaria aceleración de la tasa de crecimiento de la población mundial, especialmente durante las últimas tres centurias. Fueron necesarios cerca de dos de los cuatro millones de años en que el hombre o un pariente suyo muy cercano, han permanecido sobre la tierra, para que se generara una población de mil millones de habitantes en el mundo. Este número no fue alcanzado sino hasta aproximadamente el año 1830. Pero sólo se necesitaría otros cien años para que la humanidad aumentara en un segundo millar, la población mundial en 1930 era, en efecto, de dos mil millones de personas. Y se ha requerido solamente otros treinta años para agregar mil millones de personas más.

De esta manera, la población mundial en 1960 era de tres mil millones de personas. Con las actuales tendencias de la fertilidad y de la mortalidad, el mundo puede llegar a una población de siete mil millones y medio de personas a fines del presente siglo y aún considerando que se produjera una sustancial declinación de la fertilidad en los países en proceso de desarrollo de Africa, América Latina y Asia, descenso que todavía está por demostrarse, es casi seguro que la población del mundo para fines del siglo excederá los siete mil millones de habitantes. Lo anterior significa que en los próximos veinte años el hombre pueda agregar tanta gente a este planeta como la que actualmente vive sobre la tierra; el resultado de la actividad reproductiva del hombre desde los comienzos de su vida en el planeta. Esta es, en breve, la explosión demográfica en el mundo.

(4) Philip M. Hauser. LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS DE AMERICA LATINA EN PERSPECTIVA. Puede verse en: MESA REDONDA SOBRE PROBLEMAS DE LA VIVIENDA EN LAS URBANIZACIONES MARGINALES, patrocinado por el Departamento Latinoamericano de la Agencia para el Desarrollo Internacional, con la asesoría de la Fundación para la vivienda cooperativa, Washington, D.C.— Panamá, Centro Regional de Ayuda Técnica, 1970, pp. 41-43.

La implosión demográfica es sinónimo de urbanización.

La implosión demográfica consiste en la acendrada concentración de las poblaciones mundiales en pequeñas porciones de superficie terrestre. Este fenómeno es más conocido por los nombres de urbanización y metropolitanización y es, también, una situación de muy reciente data. En efecto, la humanidad sólo se asentó en forma definitiva en época tan reciente como el período Neolítico, unos diez mil años atrás. El hombre no logró mucho en materia de desarrollo tecnológico, por una parte, ni de organización social por la otra, para hacer posible la aparición de ciudades de más de cien mil habitantes, sino hasta tan recientemente como la civilización Greco-Romana. Tampoco el hombre logró mucho en materia de desarrollo tecnológico y social, en forma de producir la proliferación de ciudades de un millón o más de habitantes, sino hasta tan poco tiempo atrás como el Siglo XIX.

En 1800 sólo el 1.7% de la población vivía en ciudades de cien mil habitantes o más. En 1960 esta proporción había aumentado al 20% y, según las tendencias actuales, a fines del presente siglo el 42% de la población mundial vivirá en ciudades de cien mil habitantes o más. Lo que acabo de explicar constituye en breve, la implosión demográfica. Las cifras son tan significativas, que merecen recordar la definición de Aristóteles, cuando señalaba: "Una ciudad es un cierto número de ciudadanos". (5)

Ahora entraremos a considerar la displosión demográfica. En este aspecto me refiero al gran aumento de la heterogeneidad de las personas que, cada vez más, comparten, no solamente la misma zona geográfica, sino el mismo espacio vital, esto es, la actividad social, económica y política; y por heterogeneidad quiero significar la diversidad entre las gentes derivada de la cultura, el lenguaje, la religión, los sistemas de valores, las circunstancias étnicas y la raza. Este también es un fenómeno muy reciente en la experiencia del hombre. En efecto, a través de casi toda la historia del hombre sobre la tierra, la gente que ha vivido junta, que ha compartido las mismas zonas geográficas, han tenido características esencialmente homogéneas, es decir, la misma cultura y lenguaje, la misma religión, raza, valores, etc.

(5) Aristóteles. POLITICA. Libro III. Capítulo I.

La convivencia entre gentes con diferentes antecedentes es un fenómeno muy reciente.

La cuarta situación a que nos hemos referido, es el ritmo acelerado de los cambios tecnológicos, fenómeno éste que creo no requiere de una explicación más amplia.

Los cuatro factores están interrelacionados y producen la reciente plana urbana.

Las cuatro situaciones aludidas están relacionadas entre sí. La explosión demográfica ha producido la implosión de la población y ambas han fomentado la heterogeneidad de la población (displosión demográfica) y los cambios tecnológicos generalmente han precedido a la transformación social y han sido al mismo tiempo, antecedentes o consecuencias de las otras tres situaciones.

Repetimos entonces, que el hombre es el único animal complejo creador de cultura que vive sobre la tierra. El hombre, al crear su cultura, ha creado un mundo tecno lógico y físicamente nuevo, la planta urbana y metropolitana. El hombre también ha creado un mundo físico y tecnológico, que está siendo ocupado por gente que aumenta con una rapidez sin precedentes y de una diversidad también admirable, entre otras razones, a raíz de las corrientes migratorias internas hacia los centros urbanos.

El hombre ha partido en estas situaciones sólo desde época muy reciente. El hombre ha creado un mundo para vivir y aún está aprendiendo cómo vivir en él. Y, lo que es más, no ha tenido, hasta ahora, mucho éxito en su aprendizaje. Esto está demostrado por la gran cantidad de problemas no solamente de orden físico, sino personal, social, económico y de carácter gubernamental con que nos enfrentamos.

La actividad humana encuentra su radio de acción en la Ciudad.

Ese mundo está constituido de manera indudable, por la ciudad. Se ha definido a ésta, como el "espacio geográfico transformado por el hombre, mediante la realización de un conjunto de construcciones con carácter de continuidad y contigüidad. Espacio ocupado por una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea, en el que

se dan funciones de residencia, gobierno, transformación e intercambio, con un grado de equipamiento de servicios, que asegura las condiciones de la vida humana". (6)

Este sitio parece ser hoy el asiento natural de la mayoría de la población en el orbe, alejada ya de la primacía rural que en otro tiempo prevaleció. La historia contemporánea nos ha colocado ante una realidad inquietante que se desarrolla entre las tupidas mallas del entramado urbano, y a la que hay que enfrentar con decisión y valentía.

Como señala Baselga, las ciudades están ahí para permanecer, y carece de sentido el ignorarlas o dejarlas crecer cancerosamente como fábricas malditas de dolor y contradicción. Ante esta realidad inescapable, vale pararse y pensar. Si el hombre no dio vida a la naturaleza rural, clama con orgullo sus derechos de paternidad sobre la ciudad que concibió en el sueño de un idilio campesino cuando el alba de la historia aún era tenue, y abortó en la boca de las minas o en el cauce de los ríos con los gritos del progreso de la revolución industrial. Nuestras gigantescas concentraciones urbanas de hoy poco tienen que ver con las villas bucólicamente amarteladas en torno a la catedral metropolitana, o al ágora griega o al foro romano. De tributarias del agro, las ciudades amenazan con negar el derecho de subsistencia a los pastos, haciendo que el campo pase de señor a condición de viejo esclavo arrinconado junto al umbral. Ya es hoy realidad en muchos casos, la dependencia subordinada del campo a la ciudad, lo que invierte los papeles de soberanía rural que arropó con solicitud maternal el primer alumbramiento de la comunidad urbana. (7)

La ciudad manifiesta realidades y problemas sociales, económicos y políticos.

Este proceso de concentración geográfica de las actividades humanas y de la población, que tiende a revolucionar el establecimiento de los grupos humanos en el territorio, cambiando radicalmente la naturaleza, forma y dimensiones de las ciudades y su relación con el campo, pro

(6) Horacio Landa. TERMINOLOGIA DE URBANISMO. México, CIVID-INDECO, 1976.

(7) E. Baselga. INTRODUCCION a URBANISMO, varios autores.— Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 1972, pp. 7-8.

voca en la actualidad, graves problemas económicos, sociales y políticos, repercutiendo en su desarrollo.

Efectivamente, si la ciudad es considerada como "el lugar geográfico donde se manifiestan, en forma concentrada las realidades sociales, económicas, políticas y demográficas de un territorio", (8) es evidente que tales realidades provoquen conflictos de la misma naturaleza.

Entre las consecuencias de orden social, puede señalarse la agudización de las diferencias entre los distintos grupos y sectores de la comunidad, así como algunos efectos negativos en renglones como la salud y, en general, el demérito de la calidad de vida en nuestras ciudades.

De los factores económicos, el más importante que resulta señalar, es el desperdicio de recursos, que obedece a varias razones: la primera la constituye la forma anárquica en que se desarrolla el proceso de crecimiento y cambio en las ciudades, que produce un incremento importante en el costo de establecimiento de nuevos habitantes urbanos; una segunda consecuencia es la destrucción de recursos tan valiosos como bosques y tierras agrícolas de difícil y costosa sustitución; otra razón de índole económica se origina en las deseconomías en la prestación de los servicios públicos dificultada con motivos de la inadecuada traza de nuestras ciudades.

Por otra parte, hablar de factores políticos negativos de la concentración urbana hoy día parece aventurado. Existen indicios de ello, es cierto, puesto que el proceso de aculturación de los habitantes, el aumento de la congestión y la diaria lucha por la vida en las ciudades, lógicamente provocan conflictos. Es necesario entender, en este sentido, que la ciudad no es exclusivamente un círculo de construcciones y espacios, sino que, también, es un "estado de ánimo, un conjunto de costumbres y tradiciones, con los sentimientos y actitudes inherentes a las costumbres y que se transmiten por esta tradición. La ciudad, en otras palabras, no es un mecanismo físico ni una construcción artificial solamente. Está contenida en el proceso vital del pueblo que la compone, es un producto de la naturaleza y particularmente de la naturaleza humana". (9)

(8) Horacio Landa, Opus cit.
(9) Robert Park. THE CITY, Chicago, University of Chicago Press, 1925.

2.2. Efectos urbanos o intraurbanos.

La interacción urbana también incide en los asentamientos humanos.

De las observaciones hechas por los especialistas, puede asegurarse que la cabal comprensión de los asentamientos humanos, no se agota en el solo estudio de la ciudad, tomada como unidad indivisible o aislada, sino que, requiere, además, de la visualización de las diversas áreas que la componen y, también, del sitio que ocupa en relación con otras ciudades que forman un sistema, en una región determinada.

Debe traerse este punto a colación, en virtud de que estas relaciones deben ser consideradas también en términos económicos y sociales, integrándose al proceso general de planeación para conducir su desarrollo.

Podemos decir entonces, que la interacción urbana es la "influencia recíproca entre dos o más ciudades o áreas de una ciudad, en función de las actividades y necesidades a nivel de los procesos de naturaleza social, económica y política, así como de los flujos comerciales, de población y de servicios".

"Estas interacciones, cuando se producen en forma congruente con los valores cuantitativos y cualitativos de los sectores y subsectores que conforman una ciudad o un sistema de ciudades, inciden directamente en los costos sociales y de inversión necesarios para implementar los asentamientos humanos.

"Las relaciones de reciprocidad pueden operar en dos diferentes escalas: la intraurbana y la interurbana; intraurbana cuando se dan en lo interno de un área o núcleo urbano e interurbano cuando se produce entre dos o más ciudades o sistemas urbanos". (10).

(10) GLOSARIO DE TERMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México, 1978. Pág. 78.

2.3. Impactos sobre la propiedad.

El uso del suelo y la tenencia de la tierra se manifiestan de manera importante en el proceso de urbanización.

Como una cuestión fundamental, señala un tratadista, debe destacarse el hecho de que la urbanización general de la vida en el mundo, está trayendo consigo un profundo cambio en la actitud del hombre respecto al suelo y al espacio habitable (11). Si consideramos esta afirmación dentro del fenómeno de los asentamientos humanos, podemos considerarla irrebatible, ya que en su examen han intervenido cultores de diversas disciplinas, como economistas, sociólogos, urbanistas, arquitectos y otros.

Sin embargo, dentro del tema debe enmarcarse también el rubro de la propiedad, que si bien desde su consideración jurídica presente matices singulares en el tiempo y el espacio, cuando lo confrontamos con el proceso de desarrollo urbano que viene gestándose a un ritmo sin precedentes, resiente severos impactos que es necesario considerar.

La ciudad se encuentra asentada entonces, sobre un territorio determinado, sobre una porción de suelo que no puede considerarse ajeno a un tratamiento jurídico especial. El suelo urbano resiente las cargas y los beneficios del desarrollo y su titularidad se encuentra condicionada en cuanto a su contenido y disposición.

Todo ello conduce necesariamente a analizar la tierra urbana, su uso y tenencia, tratando de descubrir la función tan importante que desempeña este renglón en las ciudades de nuestro tiempo. La realidad del suelo en orden al uso y goce del mismo exige un detenido análisis, ya que su situación actual no es algo casual, sino el resultado y la consecuencia del fenómeno urbano.

(11) Charles Abrams. LOS USOS DEL SUELO EN LAS CIUDADES. Ver en LA CIUDAD, SU ORIGEN, CRECIMIENTO E IMPACTO EN EL HOMBRE. Selecciones de Scientific American, Herman Blume, Ediciones España, 1976. Pág. 259.

El suelo tiene características especiales que le confieren una naturaleza especial.

Puede afirmarse que "urbanísticamente", el suelo es la materia prima fundamental" (12). Como soporte y medio de vida de la especie humana, el suelo posee características especiales que influyen necesariamente en el régimen normativo que ha de dársele. Estas características, al decir de Sustaeta. (13) serían las siguientes:

a) **Es un bien dado por la naturaleza,** es decir, no es fruto de la mano del hombre, éste lo encuentra, lo utiliza y hace uso de él mediante la incorporación al mismo de su esfuerzo y de su trabajo.

b) **Es algo permanente.**

c) **Es limitado en su extensión superficiaria.** Como lo expresa Sandler es un dato finito, inextensible e irreproducible. (14)

d) **No se desprecia.**

e) **Dota de poder a su titular.**

f) **Es objeto de continuas plusvalías,** ya que cualquiera que sea el régimen legal que se establezca para que los hombres de una sociedad accedan al espacio económico configurado por su territorio nacional, en tanto y en cuanto la población crezca, la inversión pública y privada se incrementen, y el desarrollo social, en la amplia expresión del término. se multiplique, habrá de producirse un efecto económico inevitable: el valor de ese espacio económico crecerá en proporción directa a aquellos crecimientos, pero no en razón aritmética sino geométrica". (15)

g) **Es objeto apto en sumo grado para ser objeto de especulación,** fenómeno que está regulado "casi en su totalidad por un mecanismo derivado del proceso de urbanización: la renta del suelo urbano". (16)

(12) Manuel Fraga Iribarne. LAS NUEVAS CIUDADES: HACIA NUEVAS FORMAS DE CONVIVENCIA. Ver en URBANISMO, E. Baselga Et al, Opus cit. Pág. 193.
(13) Angel Sustaeta Elustiza. PROPIEDAD Y URBANISMO Editorial Montecorvo, Madrid, 1978. Pág. 135.
(14) Héctor Raúl Sandler G. ALQUILERES E INFLACION. Editorial Jus. México, 1977. Pág. 116.
(15) Héctor Raúl Sandler G. Opus cit. Pág. 115.
(16) Rodolfo Díaz González Vergara. LA RENTA DEL SUELO URBANO, Ver en LA PROPIEDAD URBANA. Ed. de la Dirección del Registro Público de la Propiedad del Estado de México, Toluca 1979. Pág. 31.

En razón a la especial naturaleza jurídica del suelo, derivada de las características que hemos enunciado en forma somera, su uso puede deslizarse fácilmente hacia un ejercicio abusivo del derecho de propiedad por parte de su titular. Por esta razón es que ha tratado de prevenirse esta situación que se presenta en el desarrollo de los asentamientos humanos, a través de la planificación que hemos de analizar más adelante.

Entretanto, señalemos que el suelo no puede entonces concebirse ya a la manera jurídica tradicional, como un objeto sobre el cual se ejercita un derecho privado, como un conjunto de superficies de bienes inmuebles existentes en la ciudad, sino que debe considerársele como "una unidad o elemento orgánico que sirve de asiento y fundamento en la vida de la comunidad o núcleo sobre él asentado y que implica un factor esencial para la formación y desarrollo de aquella comunidad". (17)

Los asentamientos humanos irregulares entran en conflicto con el uso del suelo urbano y las regulaciones de la propiedad.

Mediante el control sobre el uso de la tierra, señala Friedmann (18), puede dirigirse el patrón de crecimiento de las ciudades, especialmente el patrón de las densidades urbanas. Los objetivos, en este sentido, serían los de controlar la especulación y administrar la tierra en provecho de toda la comunidad.

Aparece aquí un problema especial en conexión con los nuevos habitantes que llegan por la migración a la ciudad. Tradicionalmente, se establecen en los márgenes de la zona construida de la ciudad, con lo cual establecen ciertos derechos como colonos usurpadores, en conjunto de chozas muy vastos e insalubres. En efecto, la tierra hacia la que se trasladan no es su propiedad; por eso mismo, siendo ocupantes ilegales de dicha tierra, difícilmente se les puede proporcionar los servicios públicos indispensables.

Certeramente se ha dicho al referir este problema, que "mientras las zonas céntricas se llenan de rascacielos

(17) José Martín Blanco. EL TRAFICO DE BIENES INMUEBLES EN LA LEY DEL SUELO. Editorial Montecorvo, Madrid, 1974. Pág. 47.

(18) John Friedmann. URBANIZACION, PLANIFICACION Y DESARROLLO NACIONAL. Editorial Diana, México, 1976. Pág. 163.

en los suburbios mal controlados se produce lo que Lewis Mumford ha llamado "un tejido urbano de baja gradación", que no es ciudad ni campo, y que se extiende sin límite ni plan". (19)

Así encontramos que "la cara pobre está constituida por todos aquellos residentes desocupados, subocupados o mal pagados, que viven en las zonas decadentes, en los antiguos pueblos conurbados, en las ciudades perdidas y en las colonias proletarias de nuestras urbes importantes". (20)

En el caso de México —nos adelantamos a señalar un efecto del desarrollo tratado en el siguiente punto— "las poblaciones marginales son aquellas formadas por familias que han invadido terrenos ajenos, sea de propiedad privada, municipal, estatal o federal, con el objeto de construir sobre ellos sus viviendas y, en tal forma, creando presiones de carácter político y social que las ayudan a obtener el apoyo y los recursos del gobierno... Tales movimientos, aparentemente caóticos, son, sin embargo, bien organizados y actúan en forma clandestina durante las etapas preliminares y se aprovechan de toda ocasión, política o económica, para llevar a cabo sus objetivos... Los asentamientos clandestinos son construidos sin los más elementales servicios —agua corriente, alcantarillado, electricidad, etc.— y aparecen debido a situaciones de emergencia como la falta de vivienda con bajos cánones de arrendamiento, para hacer frente a los grandes movimientos migratorios del campo hacia las ciudades, debido a las mejores posibilidades que éstas ofrecen de una mejor vida". (21)

Los asentamientos irregulares deben ser considerados dentro del contexto total del desarrollo urbano.

Naturalmente, este problema no es exclusivo de nuestro país. Diversos informes presentados en una reunión especializada muestran la magnitud del problema al señalar que los asentamientos espontáneos en América La-

(19) Manuel Fraga Iribarne. Opus cit. Pág. cit.
(20) Julio García Coll y Mario Schjetnan. MEXICO URBANO. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1975. Pág. 36.
(21) Trabajo presentado por la Delegación de México en MESA REDONDA SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN LAS URBANIZACIONES MARGINALES. Opus Cit. Pág. 139.

tina contienen entre el diez y el cincuenta por ciento de la población de las ciudades o de la superficie urbana, la cual lleva a conclusión de que es imposible considerar en forma separada ningún aspecto del desarrollo urbano, siendo necesario examinar y tratar este complejo organismo en su totalidad. . . (22).

Esto es algo que debe llevarnos a la convicción de que los asentamientos humanos irregulares forma parte del proceso general de desarrollo, con todas las implicaciones sociales, económicas y políticas que trae consigo, amén de los aspectos jurídicos en orden a la regularización de la tenencia de la tierra en tales casos.

Es cierto que el suelo urbano puede ser administrado de manera que los recién llegados a las ciudades sean atraídos dentro de zonas de recepción aptas en donde se les proporcionen los servicios básicos y en donde se ayude al migrante a poner un pie firme en la ciudad. Obviamente, esto requiere algo más que una adecuada utilización del suelo, pero hacerlo es un elemento muy importante dentro del desarrollo general.

Adquirir el título legal de una porción de tierra, ya sea como propietario, o en arriendo a largo plazo —señala Friedmann (23)— es una condición básica para acomodar al migrante reciente en la sociedad urbana y para prevenir la formación de un subproletariado excluido de la corriente principal de la vida social. En realidad, ésta es la razón principal de la usurpación de tierras; obtener la posesión de una porción de tierra de unos pocos metros cuadrados es una de las tareas más difíciles para los recién llegados a la ciudad. Incluso, se ha señalado que "el objetivo prioritario de los pobres de la ciudad es la seguridad de la tenencia del suelo aún cuando los servicios básicos se proporcionen a largo plazo" (24).

(22) INFORME SUMARIO. Ver en MESA REDONDA. . . Opus Cit. Pág. 24.
(23) John Friedmann Opus y Pág. Cit.
(24) Jorge Montaño. LOS POBRES DE LA CIUDAD EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS ESPONTANEOS. Siglo Veintiuno Editores. México, España, Argentina, 1976. Pág. 96.

2.4. Los asentamientos humanos en México.

Es necesario conocer los antecedentes para explicar la dinámica actual de los asentamientos humanos en México.

Al decir de Luis Unikel —uno de los más reconocidos expertos en la materia— para poder entender la dinámica actual —y en cierto grado prever la futura— de fenómenos como el de la urbanización, es necesario conocer además de las condiciones del mismo durante períodos recientes, aquellos hechos que, habiendo sido determinantes de la evolución y características básicas del proceso, acontecieron anteriormente; siguiendo uno de tantos estudios publicados por el autor de referencia podríamos resumir los siguientes aspectos: (25).

Históricamente, el país ha tenido una larga trayectoria y tradición urbana. Esta se originó desde la época prehispánica con el florecimiento de centros urbanos de la importancia de Teotihuacan y Tenochtitlan. De ésta última —indiscutiblemente una de las máximas expresiones urbanas del mundo en el tiempo de la conquista española— se han llegado a hacer estimaciones hasta de trescientos mil habitantes. (26)

Durante los tres siglos que duró la colonia en México, el país fue objeto de una urbanización que para su tiempo podríamos calificar de intensa. Los españoles fundaron en la Nueva España tres tipos de ciudades: a) Centros administrativos y militares, cuya expresión máxima fue la ciudad de México y, en menor escala, Guadalajara y Mérida; b) Ciudades portuarias, tales como Veracruz y Acapulco, los dos únicos puertos autorizados para realizar el comercio exterior con Europa y con Asia, respectivamente; y finalmente c) Las ciudades mineras destacando entre otras, Guanajuato, Zacatecas, Pachuca y San Luis Potosí.

(25) Las ideas fundamentales, que consideramos apropiadas a nuestro desarrollo temático, se encuentran tomadas de Luis Unikel: EL PROCESO DE URBANIZACION. Ver en EL PERFIL DE MEXICO EN 1980. Siglo Veintiuno Editores, México, España, Argentina, 1970. Pág. 211 y Siguientes.

(26) H. Browning. URBANIZACION IN MEXICO. Tesis Doctoral inedita, Universidad de California, Berkeley, 1962. Pág. 180.

Diversos factores ocurridos en la historia patria, fueron determinante del patrón de urbanización del México actual y de las diferencias —más bien adiciones— con la estructura urbana heredada de la colonia, la que no solamente prevalece hasta nuestros días, sino que se ha fortalecido. A este respecto destaca el caso de la ciudad de México, por su invariable posición como la ciudad preeminente del país, cuyo poder de atracción y su gran tamaño han sido determinantes de la urbanización actual y seguramente del futuro desarrollo económico y social del país.

El proceso de urbanización en el país, se acelera durante el período 1940-1960.

Los cambios en la estructura económica y social de la década 1920-1930, resultado del movimiento revolucionario de 1910, sentaron las bases de la cuantiosa migración campo-ciudad, que acontecería posteriormente en México. En la última parte de la década 1930-1940, empezaron a intensificarse las corrientes migratorias a la ciudad de México y ciudades del Norte del país, dando lugar así al inicio de la urbanización más rápida registrada en México.

En 1940, México contaba con una población de 3,9 millones de habitantes, distribuida en 55 localidades de quince mil y más habitantes; dicha población representaba el 20% de la población total del país. En 1950, la población urbana del país ascendió a 7.2 millones y el grado de urbanización aumentó al 23.6%.

Entre 1950 y 1960, la población urbana se incrementó, en términos absolutos, en 5.5 millones de personas, con lo cual el total de población residente en 123 centros urbanos ascendió a 12.7 millones, o sea el 36.5% de la población nacional. Este ritmo de urbanización destaca como una de los más rápidos del mundo, superado en América Latina sólo por Venezuela y Perú, muy por encima de los experimentados por países altamente urbanizados como Inglaterra y Estados Unidos y en general por el mundo considerado globalmente.

De acuerdo con los datos insertos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano [27], en 1978 el país contaba con

(27) Aprobado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1978.

una población de 65.8 millones de habitantes, concentrándose en sólo tres ciudades 17.3 millones, correspondiendo a la zona metropolitana de la ciudad de México la cifra de 13.2 millones. De acuerdo con las previsiones del propio Plan, siguiendo una hipótesis baja, para el año 2,000 el país contará con 104 millones; pronunciándose por una hipótesis media, seremos entre 117 y 120 millones, pero de persistir la tendencia actual (hipótesis alta) la población será del orden de los 130 millones.

Como una referencia a lo que ya apuntábamos en otro sitio, el Plan Nacional expresa que "en la mayor parte de los asentamientos humanos del país y particularmente en las grandes ciudades, son comunes el uso irregular, la especulación y el alto costo del suelo. . ." [28].

(28) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. Versión Abreviada, México 1978. Pág. 31.

3.—La planeación del Desarrollo Urbano.

3.1. Conceptos generales sobre planeación.

Planear es definir lo que habrá de hacerse en el futuro.

En un sentido general, podríamos decir que planear es, en esencia, formar, disponer, trazar, proyectar, forjar, idear, concebir, inventar, imaginar, maquinar.

Planear es definir claramente y decidir lo que habrá de hacerse en el futuro. La planeación es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo. Es un instrumento que usa el hombre sabio, dado que la sabiduría es la habilidad de ver con mucho anticipación las consecuencias de las acciones actuales, la voluntad de sacrificar las ganancias en el corto plazo, a cambio de mayores beneficios a largo plazo y la habilidad de controlar lo que es controlable. Por tanto, la esencia de la sabiduría es la preocupación por el futuro; a diferencia del interés en el futuro que tienen los clarividentes, que sólo tratan de predecirlo, el sabio trata de controlarlo.

La planeación como función fundamental de la administración, consiste en la selección más adecuada del camino a seguir de entre una gama alternativa de cursos de acción; la planeación nos provee las instancias más racionales para lograr los objetivos que previamente se establecen.

En este sentido, Billy E. Goetz establece que planear es "fundamentalmente escoger" y "surgen problemas de planeación sólo cuando se descubren cursos alternativos de acción" (29).

(29) Billy E. Goetz.—PLANEACION Y CONTROL EN LA ADMINISTRACION.— Mac Graw-Hill Book Company.— New York, 1949. Pág. 2.

Es evidente que la planeación es un proceso de toma de decisiones, pero es igualmente claro que la toma de decisiones no siempre equivale a planeación. Sin embargo, son menos obvias las características que hacen de la planeación una clase especial de toma de decisiones, como puede verse de los siguientes apuntamientos:

La planeación implica tomar decisiones.

a) La planeación es algo que hacemos antes de efectuar una acción, o sea, es una toma de decisión anticipada. Es un proceso de decidir, de determinar lo que va a hacerse y cómo habrá de realizarse antes de que se actúe, a efecto de que exista un estado determinado de cosas en el futuro; así pues, lleva tiempo el decidir lo que debe hacerse y cómo se hará. Si estas decisiones pudieran tomarse rápidamente sin menoscabo de la eficiencia que entraña, la planeación no tendría objeto.

b) El hecho futuro que deseamos, trae consigo un conjunto de decisiones independientes; esto es, un sistema de decisiones. Sistema en tanto que una decisión produce efecto en las decisiones restantes del conjunto, así, la planeación se hace compleja por las interrelaciones en las decisiones, más que por las decisiones mismas. De aquí que la planeación deba dividirse en etapas o fases que van desarrollándose secuencialmente bajo el ordenamiento de un organismo que toma decisiones. Como lo asevera Carl Landauer, al definir que la planeación es la "coordinación por medio de un esfuerzo consciente, en lugar de la coordinación automática que tiene lugar en el mercado, y este esfuerzo consciente debe hacerlo un órgano de la sociedad" (30). La planeación debe ser dividida en etapas, o, dicho de otro modo, ella también debe planearse.

Ahora bien, un problema de planeación no se puede dividir en problemas de subplaneación independientes, sino que deben estar relacionados estos estadíos entre sí; esto significa que las decisiones que se tomen primero, deben ser consideradas cuando se tomen decisiones posteriores dentro de un mismo proceso.

(30) Carl Landauer.— TEORIA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA.— Fondo de Cultura Económica. México, 1945. Pág. 19.

La planeación es un proceso continuo.

De lo anterior se desprende que la planeación no es un acto compulsivo, sino un proceso continuo, el cual no tiene una conclusión ni un punto final natural. Es un proceso que tentativamente enfoca una "solución", pero que nunca la alcanza en definitiva, dado que no existe límite respecto al número de revisiones posibles de las primeras decisiones por un lado y el sistema planeado así, así como el medio donde se aplica, sufre modificaciones durante el proceso, por la otra parte. Por tanto, "la planeación no se circunscribe a la elaboración de un expediente o documento más o menos voluminoso en el que se compilan programas a seguir en el futuro; es semejante al proceso de un organismo que se va desenvolviendo, retroalimentando y afinando con los productos de su propia actividad. (31)

c) La planeación es un proceso que se dirige hacia la producción de uno o varios estados futuros deseados y que no es probable que ocurran a menos que se haga algo al respecto. Si se cree que el curso natural de los acontecimientos ocasionará lo que se desea, la planeación no tiene sentido. Así pues, la planeación tiene dos elementos: uno pesimista y otro optimista. El primero consiste en la creencia de que, a menos que se haga algo, no es probable que ocurra un estado futuro deseado. El último es la convicción de que puede hacerse algo para aumentar la probabilidad de que se logre alcanzar ese estado deseado. Así lo enuncia Terry en su concepción de la planeación: "Planear es escoger relacionar hechos para prever y formular actividades propuestas que se suponen necesarias para lograr resultados deseados". (32)

La planificación implica ideas tales como: dinamismo, racionalidad, previsión, coordinación, integración y continuidad, tratando así de contrarrestar los efectos desordenados de un sistema donde impere la improvisación, la duplicidad la anarquía y el dispendio de recursos. Por tales motivos, la planeación debe ser un sistema perma-

(31) Víctor Lechuga.— APUNTES PARA EL CURSO DE PLANIFICACION URBANA Y REGIONAL. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública U.A.E.M. Toluca, 1976.
(32) George Terry. PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION. Editorial Continental México, 1967. Pág. 144.

nente de acción, en el cual se debe incluir, desde el mejoramiento y aplicación oportuna de la información disponible, la revisión y análisis del comportamiento de las variables e hipótesis, hasta el ajuste de las metas, los medios y las políticas, de acuerdo con los resultados que se obtienen y que deben ser evaluados bajo diferentes parámetros. Así pues, los planes requieren una actitud vigilante, de suerte que permitan prever con suficiente antelación los posibles movimientos a mediano plazo, de los factores que intervienen en el desarrollo del mismo.

En suma, puede concebirse a la "planeación, como el proceso continuo, consistente en seleccionar y desarrollar el mejor curso de acción, a fin de lograr un objetivo dado, ofreciendo criterios racionales en la toma de decisiones para la asignación óptima de recursos que se requieren para conducir normalmente una operación. (3)

Existen conceptos variados, y muchas formas de planeación.

Agustín Reyes Ponce dice que la planeación "consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesarios para su realización. (34)

Para Koontz y O'Donell, "planificar es decidir de antemano qué hacer, cómo hacerlo, cuándo y quién deberá llevarlo a cabo. La planeación se erige como puente entre el punto donde nos encontramos y aquel donde queremos ir. Hace posible que ocurran cosas que de otra manera nunca sucederían". (35)

Por su parte, Muñoz Amato define la función de planificar, como "la formulación sistemática de un conjunto

(33) José Francisco González Arredondo. REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE PLANEACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA. Tesis Profesional. U.A.E.M. Toluca, 1978. pp. 7 y 8.

(34) Agustín Reyes Ponce. ADMINISTRACION DE EMPRESAS, TEORIA Y PRACTICA. Editorial Limusa Wiley. México. 1968. Pág. 96.

(35) Koontz y O'Donell. CURSO DE ADMINISTRACION MODERNA. Mac Graw Hill Books. México, 1975. Pág. 117.

de decisiones debidamente integrado, que determina los propósitos de una empresa y los medios para lograrlos". (36)

En un sentido amplio, Harold D. Smith, define a la planeación como "uno de los más simples y naturales procesos de la mente por el cual los hombres piensan, determinan y logran sus objetivos". (37)

Planificación, según Jiménez Castro, es "el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinadas políticas y lograr los objetivos, es entender el objetivo, evaluar la situación, considerar diferentes acciones que pueden realizarse y escoger la mejor. (38)

El mismo autor distingue a la planificación según los objetivos que persigue y al tiempo para el cual se aplica de la siguiente manera: La planeación como un paso del proceso administrativo, consiste en "escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer determinadas políticas y lograr los objetivos".

Planificación administrativa, proceso teórico práctico de formulación y elección de labores futuras y que se basa esencialmente en la investigación de los hechos.

Planificación a corto plazo: aquella que tiene metas de realización no mayores de un año.

Planificación a largo plazo: aquella que tiene metas de realización superiores de cuatro a cinco años, según el concepto que se adopte para la planificación a mediano plazo.

Planificación a mediano plazo: aquella que tiene metas de realización superiores de un año, pero menores de cuatro o cinco años, según el concepto que se adopte para la planificación a largo plazo.

Planificación económica y social: inventario de recursos y necesidades y programación teórica práctica orientada al desarrollo socioeconómico de un país.

(36) Pedro Muñoz Amato. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1973. Pág. 99.

(37) Harold D. Smith. THE MANAGEMENT OF YOUR GOBERNMENT. Mac Graw Hill Books. New York, 1945. Pág. 19.

(38) Wilbur Jiménez Castro. INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974. Pág. 119.

Planificación física o territorial: adopción de programas y normas adecuadas para el desarrollo de los recursos naturales y para el crecimiento de ciudades y colonización de regiones rurales. (39)

3.1.1. Conceptos generales sobre planeación urbana.

La planeación urbana tiene como objetivo final una organización ordenada y armónica de la comunidad.

Esta última concepción, aunque limitada a ciertos aspectos físicos, nos otorga una idea preliminar de lo que constituye la planeación urbana. Sin embargo pueden enunciarse otras visiones sobre este tipo de planeación, como veremos enseguida.

La planeación puede estar a cargo de organismos gubernamentales, aunque también puede intervenir en ella grupos de ciudadanos sin ninguna categoría oficial. Algunos planes son segmentales, destinados a un estrecho sector de la vida de la comunidad, mientras que otros tienen un alcance general y comunitario. La planeación urbana es a veces correctiva y rehabilitativa, otras veces es preventiva, mientras que en ocasiones va encaminada a la construcción de estructuras comunitarias totalmente nuevas. Como señalan Gist y Fleis, "existe una planeación para el uso de la tierra y otra para la utilización de los recursos humanos e institucionales de una comunidad". (40)

La sociedad es, en última instancia, quien realiza la planeación urbana. Así lo expresa un urbanista al decir que la planeación "es el método estable e institucionalizado por el cual la sociedad, a través del sector público, selecciona el camino de acción más eficiente entre distintas alternativas que tienden a un conjunto de fines prefijados. (41)

Este tipo de planeación debe considerar múltiples aspectos y está referido, de manera indudable, al desarrollo

(39) Wilbur Jiménez Castro. Opus cit. Pág. 19.
(40) Noel P. Gist y Sylvia Fleis Fava. LA SOCIEDAD URBANA. Ediciones Omega, Barcelona, 1968. Pág. 747.
(41) Oscar Yujnovsky. LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA CIUDAD: EL CASO LATINOAMERICANO. Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1971. Pág. 40.

de las ciudades, al desarrollo urbano. Actualmente no se concibe éste, sin tener presente la planeación. Así, se dice que el desarrollo urbano es un "proceso de adecuación y ordenamiento, **a través de la planeación del medio urbano,** en sus aspectos físicos, económicos y sociales, implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento". (42)

Lo anterior, implica distinguir el solo crecimiento urbano, de lo que es propiamente el desarrollo urbano, ya que en términos generalizados, se confunde éste con aquél, sin distinguir el mejoramiento de las condiciones sociales. Así "Se entiende por crecimiento urbano la simple adición de personas, suelo y estructuras físicas a un determinado centro de población, sin variaciones positivas significativas respecto a la calidad de vida. Se entiende, en cambio, por desarrollo urbano, un proceso sostenido de transformaciones positivas sustantivas en cuanto a la calidad de vida en los centros de población" (43), proceso que está guiado por la planeación, añadiríamos nosotros.

Puede verse entonces, que es posible que exista desarrollo urbano con o sin crecimiento urbano y viceversa. En las grandes metrópolis congestionadas, ha sido posible muchas veces, lograr un cierto ritmo de desarrollo urbano disminuyendo progresivamente el crecimiento urbano.

Es doble afirmar entonces, que el crecimiento urbano se da con y sin planeación, pero ésta es útil y necesaria para definir y lograr el desarrollo urbano, al que aspira la sociedad en su conjunto.

Una perspectiva histórica nos proporciona antecedentes sobre la planeación urbana.

Siguiendo la línea de exposición de Gist y Fleis, (44) puede afirmarse en un sentido muy real, que todas las ciu-

(42) Ver DESARROLLO URBANO, en GLOSARIO DE TERMINOS..., Opus cit. Pág. 44. El subrayado es nuestro.
(43) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. Opus cit. Pág. 31.
(44) Opus cit. pp. 747-748.

dades han sido planificadas, si no en su totalidad, por lo menos en sus distintas partes. Los que construyeron las ciudades de todo el mundo, procedieron según sus planes, aunque éstos fueran individualizados, fragmentarios y no coordinados. Tal vez a causa de este carácter variado de gran parte de la planeación, sin una dirección y sin metas, se deba que el crecimiento y el desarrollo posterior de muchas ciudades se hayan efectuado casi al azar, quedando convertidas muchas veces en una densa selva de personas y edificios, o en grandes construcciones confortables alternando con tugurios insalubres.

La planificación sistemática de las ciudades no es en forma alguna un fenómeno del siglo XX. La historia proporciona muchos ejemplos de planificación y reconstrucción de poblaciones, en formas variadas.

El movimiento de planeación moderna de las ciudades —si tal se le puede llamar— tuvo sus comienzos en el siglo XIX. Ya en 1874, Suecia promulgó una Ley General de planificación de ciudades, que es probablemente la primera en su clase.

Lo cierto es, que a lo largo de todo el siglo actual, las ciudades se han venido interesando cada vez más por los medios y maneras de planificar, con el deseo de hacer de las ciudades, lugares más agradables donde poder vivir.

La zonificación y el establecimiento de usos del suelo, forma parte de la planeación urbana.

El proceso de planeación no se agota en los aspectos demográficos, económicos, políticos y de toda índole social, que giran en torno a la ciudad, configurándola característicamente. Es necesario poner el acento, una vez más, en el hecho de que el suelo urbano es un elemento territorial indispensable para la comunidad, razón por la que debe ser tomado en consideración al planear las condiciones de una ciudad.

Esto obedece a lo que hemos dicho ya en otro sitio, al mencionar que "con el proceso de urbanización acelerada la morfología de la ciudad reviste caracteres cada vez más diferenciados social y económicamente, atribuyendo al suelo urbano "usos" cada vez más precisos. Se distin-

guen así las zonas residenciales, de las comerciales y de las industriales". (45)

Por lo mismo, al configurar los elementos de un plan; se ha señalado que "otro importante aspecto es la adecuada utilización del terreno, que comprende: 1) un sistema de zonificación para segregar los usos comerciales, industriales y residenciales del terreno, y 2) el control del diseño, situación y construcción de los edificios públicos y privados". (46)

Indudablemente, los aspectos técnicos y urbanísticos que se relacionan con el uso del suelo, son de suyo importantes, ocupando un lugar destacado en el proceso de planeación. Pero debe hacerse notar para los efectos de nuestro trabajo, que los usos del suelo se matizan también de un contenido esencialmente jurídico, ya que su determinación se realiza a través de un documento legal denominado Declaratoria, del que habremos de ocuparnos oportunamente.

Remarquemos aquí, solamente, que la definición de esos usos, debe considerarse parte integrante del proceso de planeación.

3.1.2. Carácter multidisciplinario del desarrollo urbano.

La colaboración profesional es necesaria para dar un tratamiento integral al desarrollo urbano.

De lo que hemos expuesto, salta a la vista que, en tratándose del desarrollo urbano, un solo profesional no puede abordar íntegramente su compleja problemática: existe la necesidad de una plataforma pluridisciplinal, donde se conjuguen los esfuerzos de diversos especialistas.

Como expresa Mendoza Chávez, "se ha definido al urbanismo como la ciencia de la organización del espacio para una convivencia mejor. Es, más que una disciplina, la suma de ellas. En el urbanismo intervienen, o deben intervenir en equipo: los políticos, los arquitectos, los ingenieros, los economistas, los sociólogos, los investigado-

(45) Díaz González et al. Opus cit. Pág. 30.
(46) Gisty Fleis. Opus cit. Pág. 751.

res docentes, los hombres de negocios, y, sobre todo, los juristas". (47)

Cuando se habla entonces de desarrollo urbano, los cultores de las diversas disciplinas científicas que se dan cita en este quehacer, necesitan asomarse a la mesa de otros especialistas que coinciden en la tarea común.

Existe incluso la tendencia de formar una nueva disciplina denominada Ekística, que, aunque no desarrollada aún, tiene sus propaladores. Según Constantino A. Doxíadis, conocido urbanista griego, la Ekistica es la "ciencia" que estudia los asentamientos humanos. (48)

Para fundar esta aseveración, se ha dicho que "la Ekística nació, cuando nos percatamos de que era imposible dar un tratamiento coherente y general a los problemas planteados, mientras los urbanistas se limitasen a emplear exclusivamente los conocimientos que proporcionan la arquitectura, la ingeniería, el planeamiento, únicos campos en que se habían formado los profesionales. Existe la necesidad de colaborar con economistas, expertos en ciencias sociales y, de forma gradualmente progresiva, con otros muchos profesionales, incluyendo administradores, abogados y matemáticos para formar un equipo completo de trabajo capaz de enfrentarse con los complejos problemas que plantean los asentamientos humanos". (49)

Las convivencias de este trabajo profesional en común, son pues, evidentes.

3.1.3. El Derecho en la planeación urbana.

El urbanismo vivo, ha de ser urbanismo jurídico.

Un jurista se ha encargado de establecer que "en realidad, el planeamiento no es un fin, sino una herramienta de trabajo. Por medio del planeamiento se pueden orientar las realizaciones con una base de tipo científico,

(47) Juan Manuel Mendoza Chávez. INTRODUCCION a LA PROPIEDAD URBANA. Opus cit. Pág. 10.
(48) GLOSARIO DE TERMINOS... Opus cit. Pág. 59.
(49) Arnold Whittick. ENCICLOPEDIA DE LA PLANEACION URBANA. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local. 1975.

es decir, que la organización de los trabajos y las ejecuciones se hacen con datos de certeza". (50)

Bajo esa óptica, el derecho, como ciencia, tiene una aportación significativa en la planeación del desarrollo urbano, la que no se concebiría sin una sólida sustentación jurídica para su instrumentación y ejecución.

Así lo ha establecido también un tratadista de Derecho Registral, al expresar que "el urbanismo vivo ha de ser urbanismo jurídico. El urbanismo a secas es pura irracionalidad, fantasía, cuando no daño. Lo que no significa claro está, que el urbanismo sea exclusivamente Derecho. Pero si las decisiones urbanísticas no se plasman en un documento jurídico de primer orden, son puro romanticismo". (51)

Las implicaciones jurídicas del desarrollo urbano son cada vez más reconocidas, y el derecho adquiere un rol importante en este campo. Refiriéndonos concretamente a los aspectos legislativos, donde la participación del jurista es acentuada, se ha señalado "la urgente necesidad de aprobar legislación, para conformar una base práctica y realista que permita la implementación de planes y programas de desarrollo urbano". (52)

En nuestro país, existen también pronunciamientos al respecto, partiendo de la misma visión legislativa al decirse "consideramos en principio que procede y debe intentarse un ajuste de las normas jurídicas vigentes a un esquema de planeación acorde con las necesidades del país". (53)

El propósito ha sido cumplido, como veremos a continuación, al conformarse un marco jurídico pleno para el desarrollo urbano en nuestro país.

(50) Juan F. Bianchi Lobato. ENCICLOPEDIA OMEBA. Tomo XXII, Pág. 346. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1964.

(51) Narciso de Fuentes Sánchiz. EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y LAS ACTUACIONES URBANISTICAS. Ver en Revista de Derecho Registral No. 2. Buenos Aires, 1974. Pág. 79.

(52) Oscar Yujnovsky. Opus cit. Pág. 107.

(53) Luis García Cárdenas. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION. Ver en BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO. Siglo XXI Editores, México, 1966. Pág. 111.

3.2. La planeación urbana en México.

3.2.1. Marco Jurídico.

El orden jurídico nacional consigna nuevos objetivos comunitarios.

La necesidad de un plexo normativo que, partiendo de la Ley Fundamental, sentará sólidas bases y amplias perspectivas para la instrumentación y fortalecimiento de una política integral en materia de desarrollo urbano, enmarcada en la conjugación de esfuerzos de los tres niveles de gobierno consagrados por nuestro sistema constitucional, motivó las siguientes acciones legislativas.

a) Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) La expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos, y

c) La formulación y expedición en cada uno de los Estados de la Federación, y en el Distrito Federal, de sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano.

En el análisis de cada uno de estos ordenamientos jurídicos, así como de los propósitos que tratan de cumplir, ocuparemos las siguientes líneas.

a) Las reformas a la Constitución.

Nuestra Constitución establece la capacidad decisoria del pueblo mexicano, para planear su desarrollo.

Diez años antes de que el Constituyente Permanente reformara nuestra Carta Magna, ya se señalaba que "si la constitución no autoriza la planeación, ésta resultaría una aspiración utópica en nuestro medio...". (54) Es por ello que, buscando la base de sustentación más eficiente en el orden jurídico positivo, se reformaron los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Nacional. (55)

Respecto del primer precepto enunciado, "en México, el Constituyente de Querétaro, al plasmar en el ar-

(54) Luis García Cárdenas. Opus cit. Pág. 112.

(55) Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.

tículo 27 Constitucional el fundamento jurídico-social de la propiedad en nuestro país, creó la piedra angular sobre la que descansa con eficacia reguladora la nueva estructura nacional. De esta manera, en atención al dominio originario que sobre la tierra y aguas ejerce la Nación, se instituye la Facultad del Estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, configurándose así la función social de la misma.

"En aras de esa función social, el artículo 27 de nuestra Ley Fundamental coloca a la propiedad privada en situación tal, que no debe constituir un obstáculo para la solución de las ingentes necesidades de una población que, en razón de su crecimiento, va planteando crecientes demandas sociales". (56)

Acorde con ello, y a fin de ordenar los asentamientos humanos, se estableció en el propio precepto la función pública de regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros urbanos. Para dicho efecto, se determinarán las provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, con apego a la función social que caracteriza al derecho de propiedad.

Es decir, que partiendo del vértice fundamental que es la propiedad, se pretende lograr "el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana "como señala la propia reforma al párrafo tercero del precepto constitucional en cita.

Los tres niveles de gobierno comparten una responsabilidad común en materia de asentamientos humanos.

En lo que se refiere al artículo 73 Constitucional, se adicionó la fracción XXIX-C, facultando al Congreso de la Unión para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto

(56) Iniciativa de la Ley General de Asentamientos Humanos. Puede verse en: ESTUDIOS JURIDICOS: LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Varios Autores. Librería Carrillo Hnos. Impresores. Guadalajara, Jalisco, 1976. Pág. 33.

de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27, que ya hemos enunciado.

"Como se ve, la nueva facultad constitucional del Congreso consiste, ante todo, en implantar la concurrencia de actividades entre los órganos enumerados en el precepto, concurrencia que el Congreso debe establecer mediante el reparto de atribuciones entre los tres niveles a los que se encomienda la tarea común" (57). Esta facultad se tradujo oportunamente, con la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos.

Hemos de señalar entonces, que "está plenamente justificada la adición al artículo 73 de la Constitución, que faculta al Congreso Federal a expedir leyes que establezcan la concurrencia en materia de asentamientos humanos. (58)

Los fenómenos de conurbación son regulados en el Texto Fundamental del país.

Al respetarse la vigente distribución de competencias, la reforma constitucional que venimos comentando, se ocupó de los Estados y Municipios, al adicionar las fracciones IV y V al artículo 115 de la Carta Magna.

De esta forma, el constituyente permanente señaló en la fracción IV del artículo a comento que los Estados expedirán leyes sobre asentamientos humanos, en razón de que diversas materias fundamentales del proceso de desarrollo urbano, como serían las relativas a los bienes inmuebles, pertenecen a la competencia legislativa de las Entidades Federativas, conforme lo previene el artículo 121 de la Ley Suprema. En la misma fracción IV, se faculta a los Municipios para expedir reglamentos y disposiciones administrativas, en el ámbito de su competencia.

Finalmente, "debido a que en diversas zonas de la República han surgido fenómenos de conurbación, la fracción V del artículo 115 establece el marco regulador correspondiente, fijando la coordinación obligatoria en lo relativo a la planeación y regulación a los diversos nive-

(57) Felipe Tena Ramírez. ESTUDIO. Puede verse en ESTUDIOS JURIDICOS LOS ASENTAMIENTOS... Opus cit. Pág. 69.

(58) Manuel Velázquez Carmona. ESTUDIO. Puede verse en ESTUDIOS JURIDICOS: LOS ASENTAMIENTOS... Opus cit. Pág. 100.

les de Gobierno, porque hasta ahora, la experiencia ha demostrado en México y en el mundo, que sin dicha obligación se generan medidas gubernativas contrarias y excluyentes". (59)

Como se ve, el fenómeno de la conurbación, término "utilizado por primera vez por Patrick Geddes en 1915 en su libro CITIES IN EVOLUTION" (60), adquiere en nuestro país un rango constitucional.

b) La Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley cumple un anhelo de justicia social.

Resultado de un proyecto que desató el debate popular, en el que participaron incluso destacados juristas nacionales (61), la Ley en cita contiene disposiciones de orden público e interés social, y "contempla el problema del desarrollo urbano desde una perspectiva general y busca afrontarlo conforme a una estrategia global". (62)

Su objeto es "establecer la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; y definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios". (63)

En suma, "el contenido todo de esta ley, está inspirado en un profundo humanismo cuyo propósito fundamental es dar a los habitantes del país la posibilidad de vivir en

(59) Manuel Velázquez Carmona. Opus cit. Pág. 101.

(60) A GLOSSARY OF GEOGRAPHICAL TERMS. Londres, Longnen, 1966. Pág. 127.

(61) Además de los estudios de FELIPE TENA RAMIREZ y MANUEL VELAZQUEZ CARMONA que hemos citado, pueden verse las opiniones vertidas por IGNACIO BURGOA y GABINO FRAGA, iuspublicistas mexicanos, en ESTUDIOS JURIDICOS: LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Opus cit. pp. 56-64 y 80-92.

(62) Ignacio Ovalle. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Ver en: LEGISLACION PARA EL CAMBIO SOCIAL. Publicación de la Comisión Nacional Editorial del P.R.I., México, 1976. Pág. 133.

(63) Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 1o.

un centro de población digno, como un anhelo de justicia social". (64)

c) Las leyes locales de desarrollo urbano.

Los Estados son corresponsables en el desarrollo urbano nacional.

Dado que "la explosión demográfica, el proceso intenso de urbanización y el desequilibrio regional que actualmente padece el país, requieren de una solución integral en el marco del fortalecimiento del federalismo" (65), además de la Ley General de Asentamientos Humanos que rige a nivel nacional, cada uno de los Estados que forman la Federación Mexicana han legislado en esta materia, formando un marco jurídico coherente con los postulados de la Constitución del País.

Fue precisamente el Decreto que reformó los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, el que estableció la obligación de legislar a nivel local en materia de asentamientos humanos, otorgando un plazo perentorio para ello a todos los Estados.

Durante el período de gestación de estos ordenamientos locales, los Gobiernos de los Estados suscribieron el ACUERDO DE QUERETARO, precisamente en el sitio donde se pactó la Constitución (66), documento en el que se contienen los lineamientos de carácter general que habrían de vertirse en cada una de las Leyes de Desarrollo Urbano de carácter estatal.

Por lo que hace al Estado de México, la Ley de Desarrollo Urbano (67) establece que "es de interés social y orden público el planeamiento y la ordenación del suelo sobre usos y destinos en el área Territorial del Estado de México", contemplando así, no sólo la planeación urbana, sino

(64) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Publicación de la Comisión Nacional Editorial del P.R.I., México, 1976. Pág. 5.

(65) José López Portillo. FILOSOFIA POLITICA. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1979. Pág. 30.

(66) Seminario Nacional sobre la Ley General de Asentamientos Humanos ACUERDO DE QUERETARO, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

(67) Aprobada por Decreto No. 118, Publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado con fecha 1o. de febrero de 1977.

vinculándola al propio tiempo con los impactos que produce en el suelo y, por ende, en la propiedad misma de éste.

Dentro del mismo nivel local debe considerarse a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que "tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques, y las demás que le confiera este ordenamiento". (68)

3.2.2. Sistema Nacional de Planeación de los Asentamientos Humanos.

La planeación urbana es la proyección en el tiempo y en el espacio de las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales.

El sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos, de conformidad la Ley (69), incluye y vincula los siguientes elementos:

— Plan Nacional de Desarrollo Urbano.
— Planes Regionales de Desarrollo Urbano de Zonas Prioritarias.
— Planes Estatales de Desarrollo Urbano.
— Planes Municipales de Desarrollo Urbano.
— Planes de Ordenación de Zonas Conurbadas.
— Planes de Desarrollo Urbano de Centros de Población.

Durante el primer año de vigencia del Plan Nacional, se puso en operación este sistema, y "para propiciar la vinculación completa entre todos estos planes, que corresponden a los distintos niveles de gobierno, se formuló una metodología común que habrá de contribuir a garantizar que las decisiones emanadas de cada uno de ellos concurran, coordinadamente, a conducir el proceso de desarrollo urbano. Esto habrá de reflejarse en el ámbito de las soberanías esta-

(68) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Artículo 1o.

(69) Ley General de Asentamientos Humanos. Opus cit. artículo 4o.

tales y municipales, en las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos del suelo" (70).

Nótese que esto último, es el renglón que hemos venido reiterando: el suelo y, en consecuencia, la propiedad, del mismo, se encuentra vinculado a la planeación urbana, por lo que las declaratorias constituyen un eslabón importante del proceso.

Volviendo al sistema nacional, y toda vez que el mismo se encuentra conformado por diversos planes, vemos algunos aspectos sobre los mismos.

El Plan es un proceso dinámico.

Aunque ya hemos hecho referencia a la planeación en un sentido general, debemos establecer ahora, que ésta se concretiza en un plan, y tratándose del desarrollo urbano de nuestro país, en diversos planes sobre la materia.

De manera lata, podemos expresar que un plan "es el conjunto coordinado de metas, directrices, acciones y disposiciones que, relacionadas con las estrategias y tácticas requeridas para el desarrollo de un determinado modelo económico-social, instrumenta un proceso para alcanzar objetivos predeterminados. El plan es un proceso dinámico que requiere de la interacción entre los sectores considerados en él, así como de la coherencia y coordinación interinstitucional". (71)

El Plan Nacional es un esfuerzo conjunto, ordenado y racional.

En la cúspide de la pirámide que establece el sistema nacional de la planeación de los asentamientos humanos, se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Se considera a éste, como "un proceso continuo de planeación que relaciona, en un sistema articulado, los objetivos nacionales y sectoriales en el análisis permanente de la situación de los asentamientos humanos y que plantea un conjunto interrelacionado y complementario de ob-

(70) SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Puede verse en: UN AÑO DE OPERACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. México, 1979.

(71) Horacio Landa. Opus cit. Pág. 86.

jetivos, políticas, metas, instrumentos y programas de acción. (72)

El propósito que trata de cumplir este Plan, se puso de manifiesto en el acto mismo de su aprobación, al expresarse con una clara visión jurídica y social lo siguiente:

"Por primera vez en nuestra historia vamos a hacer un esfuerzo conjunto, ordenado y racional, dentro de la norma instituida para conducir las acciones espontáneas que son resultado de la libertad de tránsito y de asentamiento, respetándolas como principios fundamentales de la convivencia, pues repetimos ahora lo que siempre hemos dicho: la concepción más acabada de la pérdida de la libertad es la cárcel que cancela la libertad de tránsito y obliga la de asentamiento. Respetando estas libertades, los actos —que de todas maneras suceden en la sociedad— vamos a intentar adecuarlos a los propósitos previamente establecidos como objetivos, que aceptamos con plena conciencia de nuestra responsabilidad histórica". (73)

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano hace realidad nuestra estructura federal.

Formando parte del sistema nacional, se establecen también los Planes Estatales de Desarrollo Urbano. Un plan de esta naturaleza y jerarquía, puede concebirse como "un proceso continuo de planeación que relaciona los objetivos estatales de desarrollo urbano con los del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y con otros objetivos sectoriales. Con base en un análisis permanente de la situación local, plantea un conjunto de políticas, metas, instrumentos y programas de acción que tienden a traducir, en la estrategia local, los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano". (74)

En el caso del Estado de México, el correspondiente Plan Estatal fue aprobado por la Legislatura Local, (75) en términos de lo dispuesto por la propia Constitución Política de esta Entidad Federativa, y la correspondiente Ley de Desarrollo Urbano Local.

(72) GLOSARIO DE TERMINOS..., Opus cit. Pág. 105.

(73) Palabras pronunciadas por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. José López Portillo, el 12 de mayo de 1978.

(74) GLOSARIO DE TERMINOS... Opus cit. Pág. 104.

Al comentarse el documento en cuestión, se señaló que "con eficiencia en el manejo de la información y en el análisis de problemas y soluciones, el Plan Estatal de Desarrollo Urbano hace posible elaborar los programas sectoriales con sus objetivos a corto, mediano y largo plazo en concordancia con el Plan Nacional, haciendo realidad nuestra estructura federal, desencadenadora de esfuerzos comunitarios que elevan el nivel de vida de todos los sectores". (76)

Los planes municipales de desarrollo urbano incorporan las metas nacionales y estatales.

Los planes municipales de desarrollo urbano constituyen un desagregado más del sistema nacional de planeación, pudiendo considerarse como un factor de integración del propio sistema, que suma las directrices que, en el campo de los asentamientos humanos, se dan a nivel nacional y estatal.

Puede entonces decirse, que cada uno de los planes municipales "es un proceso continuo de planeación que incorpora los objetivos nacionales y estatales del desarrollo urbano, y que los concretiza en políticas, instrumentos y acciones que, a nivel local, tiendan a reforzar los objetivos mencionados y a lograr un desarrollo equilibrado de sus centros de población". (77)

3.3. El Plan Global de Desarrollo.

El Plan Global de Desarrollo define el modelo del país al que aspiramos.

Amén del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que ya hemos mencionado, existen en nuestro país otros documentos semejantes que hacen referencia a otros sectores sociales, tales como el Plan Nacional de Desarrollo Indus-

(75) Decreto No. 100, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado con fecha 12 de julio de 1979.

(76) Exposición de motivos del Plan Estatal de Desarrollo Urbano. Archivo de la Cámara de Diputados, Toluca, 1979.

(77) GLOSARIO DE TERMINOS..., Opus cit. Pág. 105.

trial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes anuales del sector agropecuario y forestal, el Programa Nacional de Empleo, el Plan Nacional de Turismo, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología y los avances en el Plan Nacional de Comercio, en el Programa del Sector Educativo, en el Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes y en el Plan Nacional de Agroindustrias.

Todas estas instancias han permitido guiar la política económica y social con mayor certidumbre y establecer los compromisos con los distintos sectores de la sociedad, formándose a partir de este esquema general un verdadero Sistema Nacional de Planeación, al que también han contribuido los Estados de la Federación con la aportación de sus respectivos planes.

De esta integración se derivó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (78), que contempla los grandes objetivos del programa de gobierno para hacer coincidir, de manera congruente, la participación de los sectores social y privado, estableciendo, además, los ámbitos sectorial y regional y procurando la compatibilización de los proyectos de planes sectoriales y estatales y su congruencia global.

Se considera que "El Plan es global porque busca actuar sobre toda la sociedad, con base en una concepción de desarrollo integral, que requiere la conjugación de lo económico, lo político y lo social, enmarcada en las decisiones políticas del pueblo mexicano. El modelo económico se da en y por un modelo político. Si hay estrategia de desarrollo e instituciones para conducirla, es porque existe sólidamente estructurado un sistema político derivado de nuestra Revolución. La técnica está al servicio del proyecto nacional instaurado por ese movimiento social". (79)

En síntesis, puede afirmarse que el Plan Global de Desarrollo establece las bases firmes sobre las que descansará el desarrollo ulterior del país. En esta acción multisectorial, existen aspectos importantes que se relacionan estrechamente con el capítulo de asentamientos humanos.

(78) Aprobado por Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 1980.

(79) PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982. Versión Abreviada. Capítulo de Presentación. México, 1980 .

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se inscribe en el Plan Global de Desarrollo.

Efectivamente, dentro de este marco general de planeación existente en el país, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se inscribe en el Plan Global de Desarrollo, por medio del cual se da coherencia a las vertientes sectorial y regional de los objetivos y metas nacionales.

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano responde a los lineamientos del Plan Global de Desarrollo, y guarda estrecha relación con los diversos planes sectoriales, ya que representa la expresión geográfica del desarrollo del país.

De manera expresa "La relación se establece, fundamentalmente, con la Política Demográfica Regional, en materia de distribución de la población en el territorio; con el Programa Nacional de Empleo, en virtud de que es el empleo el factor principal de los movimientos migratorios; con el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, vinculando los asentamientos humanos con la ubicación de la industria; con el Plan de Comunicaciones y Transportes, por lo que hace a los enlaces interurbanos que dan forma al Sistema Urbano Nacional; y con los Planes Nacionales de Desarrollo Agropecuario Pesquero y Turístico, en lo que respecta a los apoyos que en materia de infraestructura urbana, equipamiento y servicios requieren estos sectores y la población directamente relacionada con ellos". (80)

(80) Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. UN AÑO DE OPERACION DEL PLAN..., Opus cit. Pág. 1.

4. Los registros y la planeación urbana.

Al entrar en el análisis de las cuestiones eminentemente registrales, debemos advertir que en el caso de México, las decisiones urbanísticas materia de inscripción, han seguido dos direcciones: bien hacia el Registro de la Propiedad, bien hacia Registros Especiales. En uno y otro caso, los sistemas adoptados se estructuran en base a los principios que sustentan nuestra disciplina, aunque debe aclararse también, que en el caso de las decisiones que recaen específicamente sobre el suelo urbano, la Institución del Registro Público de la Propiedad es el pilar en que se funda el modelo mexicano de publicidad.

4.1. Registración de planes en registros especiales.

El registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano es un mecanismo de evaluación que incluye las funciones jurídicas de un sistema registral.

De conformidad con el artículo 16 del Decreto que aprueba y pone en operación el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se instaló en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la Unidad de Registro, cuyas funciones básicas son el registro, seguimiento, evaluación y difusión de las acciones relacionadas con el propio Plan.

Si recordamos los conceptos vertidos en el capítulo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano es un instrumento mediante el cual se norman el conjunto de acciones gubernamentales, tanto federales como estatales y municipales, que convergen en el desarrollo de los asentamientos humanos.

Debido a este carácter normativo del Plan, el registro del mismo comprende una diversidad de actos inscribibles,

relativos tanto a su propio contenido, como a la congruencia que debe existir entre las acciones gubernamentales y el propio plan.

Por ello, "se habla de un registro **atípico** del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, ya que la medida de congruencia debe establecerse a través de procedimientos de seguimiento y evaluación de los hechos registrados e inscritos". (81)

Cabe considerar entonces, que los efectos y trascendencia de las inscripciones realizadas en este Registro especial, presentan una desviación en cuanto a otros sistemas jurídicos de registración, puesto que va más allá de los fines tradicionales de estos últimos. Por eso se dice que "es atípico, ya que debe comprender tanto los actos de registrar y publicitar, como la determinación de los niveles de congruencia que deben establecerse entre las acciones gubernamentales y los lineamientos del propio Plan" (82). Nacional de Desarrollo Urbano.

En otras palabras, se trata de que este registro especial realice una gestión activa, mediante el análisis de sus propias inscripciones, su seguimiento y evaluación.

Como resultado de los trabajos preliminares de este Registro, puede señalarse "como una de las acciones más significativas de esta Unidad la conformación del archivo de registro, a partir de sistemas de computación que permiten el seguimiento de cada una de las acciones, obras y servicios realizados por los sectores...". (83)

El Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se integra al sistema jurídico-registral.

Por otra parte, también "se establece para consulta pública el Registro del Plan Director para el desarrollo ur-

(81) REGISTRO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. Puede verse en: MEMORIA DEL III CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL. Aguascalientes 1978. Pág. 255.

(82) Opus cit. Pág. 259.

(83) UNIDAD DE REGISTRO DEL PLAN. Puede verse en: UN AÑO DE OPERACION DEL PLAN, Opus cit. Pág. 4. Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.

bano del Distrito Federal, en el que habrán de inscribirse todas aquellas resoluciones administrativas que lleguen a dictarse con apoyo en el propio plan, o que afecten el desarrollo Urbano" ([84]), determinándose en el Reglamento respectivo ([85]), la organización y funcionamiento de dicho registro.

Debemos considerar que, "por ser creación de los cuerpos legales mencionados, se trata de un nuevo registro, distinto al de la Propiedad y al del Comercio, cuya organización y funcionamiento se encomienda a la Dirección General de Planificación" ([86]), y, en ese sentido sería equiparable en su nivel al Registro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que hemos examinado, a grandes rasgos, en los parágrafos precedentes.

Cabe mencionar, sin embargo, que las circunstancias que obligan a crear un Registro de ese tipo se justifican a nivel nacional, pero de ninguna manera deben ser considerados en el plano local, puesto que en este rango, los planes de desarrollo urbano tienen ya consecuencias directas sobre la propiedad, por lo que no puede concebirse una publicidad plena de los mismos manteniéndose ajenos al Registro de la Propiedad.

Esta reflexión es válida para el caso que estamos examinando, pero también en referencia a los Planes estatales puede invocarse, como veremos más adelante.

Por estos argumentos, si bien el Registro del Plan Director para el desarrollo urbano del Distrito Federal, puede considerarse como un Registro especial, no participa de la naturaleza del Registro del Plan Nacional, ya que mantiene una vinculación estrecha al Registro de la Propiedad, al grado de designarse al Director de este último, como Titular de aquél. Puede mencionarse incluso, para aludir a su actual operatividad, que en ejercicio de esa nueva función el responsable de la Institución ha dictado determinaciones importantes para el cumplimiento de los objetivos que tie-

(84) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Artículo 19.

(85) Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo urbano del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación México, 10 de diciembre de 1976.

(86) Guillermo Colín Sánchez. PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD. Editorial Porrúa, México, 1979. Pág. 374.

ne impuestos por ministerio de ley este Registro Especial. (87)

La registración de planes locales de desarrollo urbano se realiza en dos formas distintas.

Debe referirse, por otra parte, que "al revisar las leyes de asentamientos humanos o desarrollo urbano de los diferentes Estados del País, nos encontramos conque, al hacer referencia al registro de los planes de desarrollo urbano, en unas se menciona que, aprobados los planes, se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad, otras que será en el Registro Público de la Propiedad, en su sección de planes de desarrollo urbano, o bien, que se inscribirán en el Registro de los Planes de Desarrollo Urbano". (88)

El tipo de instituciones señalado en el último término ha sido establecido en los Estados de Baja California Sur, Baja California Norte, Chiapas, Colima, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Veracruz.

Por ende, debemos considerar que en estas Entidades Federativas, la registración de Planes de Desarrollo Urbano se encuentra a cargo de instituciones registrales de carácter especial. Su estructura se mantiene independiente del Registro de la Propiedad, pero el objetivo publicitario al que propenden, las acerca definitivamente a las inquietudes propias de la disciplina registral, en tanto ciencia jurídica.

4.2. Registración de planes en registro de la propiedad inmobiliaria.

Los registros locales de la propiedad, han enriquecido su quehacer institucional.

Otro grupo de Entidades Federativas, en pleno ejercicio de su autonomía legislativa, se han inclinado hacia

(87) Véase al respecto, la circular No. 1 de fecha 16 de septiembre de 1976, en: Guillermo Colín Sánchez. CIRCULARES DE LA DIRECCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD. México, 1977.

(88) REGISTRO DE PLANES DE DESARROLLO URBANO. Puede verse en; MEMORIA DEL III CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL. Opus cit. Pág. 262.

otra dirección, permitiendo que sean los propios registros de la propiedad, quienes se ocupen de la registración de planes de desarrollo urbano. Entre esos Estados se cuentan Durango, Chihuahua, Sinaloa, Sonora, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Campeche, Jalisco, Morelos, Tabasco, Estado de México y Aguascalientes.

En el caso del Estado de México, fue adicionada a las secciones establecidas en el Registro de la Propiedad, una más, a la que se denominó DEL PLANEAMIENTO Y ORDENACION DEL SUELO, y en las que se inscriben los documentos alusivos a esta temática.

"Diseñada estructuralmente para recibir los Planes y Declaratorias generados y autentificados por los órganos competentes, esta nueva Sección satisface, igualmente los requerimientos formales específicos de las modernas técnicas de registración, al admitir en sus características un correcto equilibrio y relación con las Secciones ya establecidas. Esta conjunción asegura y hegemoniza así el actuar registral, permitiendo que la publicidad que el Estado otorga como servicio público, alcance en el caso de la Planeación y Ordenación del Suelo, todos los efectos y consecuencias que derivan de una correcta inscripción documental.

Al instituirse esta nueva Sección, además de cumplimentar un debido proceso de integración horizontal con el resto de la normatividad vigente, verticalmente también se adopta la especialidad necesaria para un eficaz sometimiento a la doctrina y la práctica registral contemporánea. Lejos de limitar los principios registrales, las normas que por esta adición alcanzan vigencia, serán factor determinante en la realización y cumplimiento de los objetivos que en materia publicitaria se ha propuesto el Estado como efectiva realización, para hacer del Registro Público de la Propiedad, fuente de creación y horizonte de progreso". (89)

(89) Exposición de Motivos del Decreto que reforma el artículo 30 y adiciona el Capítulo IV Bis, conteniendo los artículos del 102 al 102-N, del REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD. Gaceta de Gobierno del Estado de México, 14 de julio de 1979.

Cabe mencionar que esta nueva Sección se mantiene en el Reglamento vigente (90) que se señala en su artículo 125 lo siguiente:

"El Registro Público de la Propiedad para la inscripción de los documentos y constancias a que se refieren la Ley de Desarrollo Urbano del Estado, y otros Ordenamientos de la materia, llevará los siguientes libros:

I.—Del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

II.—Del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, sus Parciales y Especiales.

III.—De los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, sus Parciales y Especiales.

IV.—De los Planes de Ordenación de Zona Conurbada, sus Parciales y Especiales; y

V.—De las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

El principio de tracto sucesivo se cumple plenamente en el Estado de México.

Creemos, en lo particular, que el sistema adoptado por nuestra Entidad Federativa al estipular la inscripción de todos estos documentos, recoge con mayor profundidad el principio registral de tracto sucesivo o continuo, haciéndolo compatible con el sistema nacional de planeación de los asentamientos humanos.

Amén de insistir sobre el particular cuando se trate el cumplimiento de los principios registrales, señalemos algo que nos parece afortunado en el campo de la registración.

Hemos visto ya, que existen en el país dos vertientes diversas que tratan de resolver cada cual a su manera, la publicidad de los Planes de Desarrollo Urbano. Unos acudiendo al registro de la propiedad inmobiliaria, otras creando registros especiales.

Pero hemos contemplado también, que el sistema nacional de planeación va desde lo más general hasta el nivel particular, parte del Plan Nacional y llega hasta el ámbi-

(90) REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD. Gaceta de Gobierno del Estado de México, 23 de agosto de 1980.

to municipal; es decir, una secuencia en la planeación urbana que habrá de encontrar en las Declaratorias de áreas y predios, su último escalón.

Recordamos asimismo, los conceptos que hemos enunciado sobre cada Plan, y cómo cada uno de ellos va siguiendo las políticas y los objetivos de los niveles superiores, o sea, que el Estatal sigue los propósitos del Nacional, y el Municipal, a su vez, los de aquellos dos.

Había entonces que lograr una sistemática que permitiera la simbiosis entre el sistema de planeación establecido y la publicidad del mismo, "para que el enlace entre planeamiento y Registro se lograra", (91) diría un tratadista.

De ahí que expresemos en nuestro caso, el cabal cumplimiento del principio del tracto sucesivo, pues no podría concebirse la sola inscripción de las declaratorias en el Registro, cuando éstas son consecuencia directa de la planeación urbana, que debe estar inscrita con antelación a aquellas. De no constar ésta en el Registro de la Propiedad, las declaratorias no se enlazarían a ella, viéndose afectada también la publicidad que presta la institución inmobiliaria, pues entonces, sería incompleta, parcial o fragmentada.

El sistema publicitario de la planeación urbana en el país, es multiforme.

A manera de colofón, podríamos resumir lo tratado en los dos puntos anteriores, estableciendo desde nuestra apreciación personal, que la publicidad de los planes de desarrollo urbano en México, aunque embrionaria aún, es de índole multiforme, como diría Sustaeta (92), adoptando todas las formas posibles de publicidad, como son las siguientes:

PUBLICIDAD LEGAL, en cuanto los planes adoptan por mandato normativo, la misma forma de publicación de las leyes, a través de los Periódicos Oficiales que la Federación y los Estados han establecido con ese propó-

(91) J. Reguera Sevilla. ESTUDIOS DE DERECHO PRIVADO. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid, 1965. Tomo I. Pág. 150.

(92) Angel Sustaeta Elustiza, Opus cit. Pág. 459.
Al referirse a la publicidad urbanística en España, la caracteriza como legal, registral y documental.

sito. La publicación de las leyes es, en nuestro país, la última fase del proceso legislativo.

PUBLICIDAD REGISTRAL, en cuanto son los registros de la propiedad inmobiliaria, los que toman a su cargo la registración de estos planes. Esta modalidad, a su vez, presenta dos ángulos distintos; uno, cuando se inscriben en una sección especial del propio registro y, dos, cuando a esta Institución se adiciona otro registro más.

PUBLICIDAD REGISTRAL ATIPICA, en cuanto son registros especiales los que se ocupan de esta tarea, presentado como notas distintivas de su naturaleza, una desvinculación total de los registros de la propiedad inmobiliaria, y la búsqueda de objetivos diferentes los de éstos.

PUBLICIDAD ATIPICA, en cuanto la publicidad de los planes de desarrollo urbano se encarga a determinadas oficinas gubernamentales, no registrales, donde pueden ser consultados, en cuanto deben ser publicados también en los diarios de circulación general; y, en cuanto los mismos son objeto de adiciones especiales con gran difusión entre los sectores sociales.

PUBLICIDAD OBLIGATORIA, características que comparten todas las formas enunciadas, en razón de que la legislación aplicable establece dicha obligatoriedad respecto de los planes mencionados. La única posibilidad excluyente, es que la norma obligue a publicitarlos sólo en registros de la propiedad inmobiliaria, o en registros especiales únicamente.

4.3. Registración obligatoria de las Declaratorias.

Las regulaciones a la propiedad en los centros de población, deben ser inscritas de manera obligatoria.

La defensa y seguridad jurídica relativa al tráfico de bienes inmuebles en nuestro país, institucionalizada en el Registro de la Propiedad, no podía ser pasada por alto en el momento en que el legislador anunció la Ley General de Asentamientos Humanos.

Por ese motivo, fue consignada en el texto de esa Ley, la disposición siguiente:

"Las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de áreas o predios, entrarán en vigor a los sesenta días a partir de su publicación, y **deberán ser inscritas dentro de los 10 días siguientes, en el Registro Público de la Propiedad** y en los otros registros que correspondan en razón de la materia". (93)

Como puede verse, la norma precisa en señalar al Registro de la Propiedad como la institución encargada de dar publicidad a estas determinaciones sobre el suelo. El legislador admite también en este campo la existencia de otros registros especiales, a los que hemos hecho referencia al hablar de la publicidad de los planes de desarrollo; es decir, que se previó la posibilidad de que los planes fueran objeto de registración en otras oficinas creadas para ello, e independientemente de los registros inmobiliarios.

Pero debe asentarse que definitivamente, en el caso de las declaratorias, la posición de los registros inmobiliarios es preeminente sobre cualquier otro órgano publicitario, puesto que las modalidades que se impongan a la propiedad por virtud de esas declaratorias, requieren de un nexo preciso con los derechos reales inscritos. No es por capricho que primero se mencione en la Ley al Registro Público de la Propiedad y, después, a los demás registros; no es casualidad, tampoco, que aquél se cite con mayúsculas y a los últimos en forma generalizada.

Existe una razón de peso para ello; si la autoridad va a establecer en las Declaratorias, algunas regulaciones a la propiedad que deben ser publicitadas, ello supone la "existencia de un previo registro, controlado y objeto de especial formación e historia circunstancial de la finca" (94) que asegure que las regulaciones impuestas se relacionen debidamente con el inmueble al que afectan, a los efectos de que puedan ser del conocimiento tanto del propietario como de otros interesados.

La exigencia de un Registro Público idóneo para inscribir esas Declaratorias, sólo podía encontrar respuesta

(93) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Opus cit. Artículo 43 párrafo primero. El subrayado es nuestro.

(94) Sereda. PRACTICA DE LA LEY DEL SUELO Y ORDENACION URBANA. Edit. Bosch, Barcelona, 1957. Pág. 16.

en el de la Propiedad. Y a él acudió el legislador, seguro de que encontraría la solución jurídica adecuada.

A reserva de abundar más adelante acerca de la naturaleza, efectos y modos de registración de las multicitadas Declaratorias, conviene precisar desde ahora, algunos conceptos que ubica en este lugar el temario aprobado.

Para ello, diremos que las Declaratorias establecen en su contenido algunos de los supuestos que a continuación se indican, según reza la ley.

4.3.1. **Provisiones.**

Son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

4.3.2. **Usos.**

Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios.

4.3.3. **Reservas.**

Son las áreas que serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población.

4.3.4. **Destinos.**

Son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas áreas o predios.

5. Proyección jurídico-social del Registro Público de la Propiedad.

La función registral se enriquece en el curso de la historia.

Una institución de breve vida, no es una institución. En la perspectiva de la historia queda en mera aventura, en episodio efímero. Ser auténtica institución, exige un prolongado, laborioso, sacrificado esfuerzo, con aciertos que consolidar, errores que corregir y deformaciones que evitar.

El desarrollo de los registros inmobiliarios ha sido rica sucesión de etapas históricas, en un proceso de larga duración. Ni siquiera las contradicciones que encierra el mundo convulsionado de nuestros días, han logrado detener su diaria lucha por la seguridad jurídica en el orbe.

A nosotros toca ahora, como parte integrante de los registros de la propiedad, proseguir el itinerario que los encauce hacia un futuro promisorio, donde los derechos reales se aseguren cada vez mejor, con mayor celeridad y acierto.

5.1. El Registro Público de la Propiedad.

5.1.1. Concepto, Naturaleza y Finalidades.

Los registros inmobiliarios constituyen el medio más eficiente de publicidad.

Dentro de las circunstancias que privan en las relaciones sociales contemporáneas, el Registro Público de la Propiedad tiene un rol importante que cubrir, pues así lo exigen las realidades de nuestro tiempo.

En el orden nacional, se define al Registro Público de la Propiedad, como "la institución mediante la cual el Estado proporciona el servicio de dar publicidad a los actos jurídicos que conforme a la Ley deben surtir efectos contra terceros". (95)

Sin desconocer que cada país, a su vez, define en sus Ordenamientos particulares al registro objeto de nuestra atención, juristas de formación profesional semejante, han convenido que "El Registro Inmobiliario realiza la publicidad jurídica de los actos, contratos y situaciones registrables relativas al dominio y demás de hechos sobre bienes inmuebles, así como la de las disposiciones normativas negociables y resoluciones de autoridad competente, que a ellos se refieran". (96)

Conforme a las definiciones anteriores, es posible establecer que "en el estado actual de la ciencia y técnica jurídicas, los registros inmobiliarios constituyen el medio más eficiente para la publicidad de los derechos reales sobre inmuebles, los gravámenes que los afectan y las medidas que limiten o condicionen su libre disponibilidad, sin perjuicio del distinto valor y alcance que se asigne a la inscripción dentro de las modalidades de las legislaciones. (97)

Es indudable que en el tema que venimos exponiendo, tanto los planes como las declaratorias, son medidas que limitan o condicionan la libre disponibilidad de los inmuebles, conforme a la determinación de las autoridades competentes.

Impuestos así, de los conceptos dados sobre la Institución que es fruto de ideas jurídicamente universales, debemos considerar cuáles serían las finalidades específicas del Registro Público de la Propiedad en torno del desarrollo urbano.

(95) REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE MEXICO. Gaceta de Gobierno del Estado, Toluca, 23 de agosto de 1980.

(96) PROYECTO DE LA LEY UNIFORME DE LOS REGISTROS JURIDICOS DE BIENES. Aprobado en el II Congreso Internacional de Derecho Registral Madrid, 1974. Artículo 3.

(97) CARTA DE BUENOS AIRES, Sancionada en el I Congreso Internacional de Derecho Registral, Buenos Aires, 1972. Declaración IV.

Los registros inmobiliarios garantizan el cumplimiento de la función social de la propiedad, compatible con el desarrollo urbano.

No hemos encontrado para ello, otra declaración que describan tan certeramente estas finalidades, que la consignada en la CARTA DE BUENOS AIRES, cuando afirma: "Los Registros Públicos Inmobiliarios de carácter jurídico, son instituciones específicas organizadas por el Estado y puestas a su servicio y al de los particulares, para consolidar la seguridad jurídica, facilitar el tráfico, garantizar el crédito y el cumplimiento de la función social que tiene la propiedad, compatible con la libertad, el progreso y el desarrollo de los pueblos". (98)

Nótese que de acuerdo con esta definición el Registro dirige sus objetivos al cumplimiento de la función social que tiene la propiedad, y que esta función es compatible con el desarrollo.

Haciendo un recuento de toda la temática abordada insistiremos en la secuencia que hemos impreso; los asentamientos humanos han sido objeto, a la fecha, de una cuidadosa atención por medio de la planeación urbana; ésta toma en consideración como un elemento importante el suelo, y se traduce en documentos que, sancionados por el poder público, requieren de una publicitación que en términos de eficiencia y plenos efectos jurídicos, sólo es posible alcanzar al través del registro inmobiliario.

Se presenta así, un campo de acción para el Registro Público de la Propiedad, en el que su responsabilidad entraña una actitud vigilante para la salvaguarda jurídica del patrimonio social constituido en las ciudades de hoy día.

Lo anterior debe lograrse, por supuesto, en términos de la publicidad que otorga esta Institución.

5.1.2. La publicidad como principio registral.

La publicidad es una hetero-publicación.

La publicidad registral inmobiliaria en el Estado moderno, constituye una actividad organizada administrativa-

(98) Ibidem, Declaración III.

mente, destinada a dar a conocer la situación jurídica de los bienes inmuebles. Pero esta concepción resulta insuficiente para nuestros propósitos, ya que, si bien abarcaría las Declaratorias, en cuanto afectan la situación jurídica de los inmuebles, deja fuera todos los aspectos relativos a la planeación.

Desde otra óptica, podríamos decir que "la publicidad es una hetero-publicación, esto es, publicación por parte de un sujeto extraño a la verificación del evento publicado", (99) situando de esta forma la publicidad que el Registro de la Propiedad realiza en el caso de los Planes de Desarrollo Urbano. Se trata, en el caso, no de procurar que la planeación urbana llegue a conocimiento de todos, sino de que todos tengan medio de conocerla al través del Registro.

Cuando los Registros Públicos de la Propiedad proceden a la registración de Planes y Declaratorias, la publicidad se manifiesta como "una declaración señalativa proveniente de órganos públicos (acto administrativo en sentido técnico) dirigida a hacer patente la verificación de hechos idóneos para producir modificaciones jurídicas que pueden interesar a la generalidad de los ciudadanos". (100) Las razones que han inducido al Estado a reservar para sí la organización de la publicidad derivan de los fines de seguridad y de garantía de los intereses de la generalidad que a través de aquella se persiguen, y alcanzan, en el caso de la planeación urbana, una justificación plena.

5.1.3. La publicidad material y la publicidad formal.

Existe el consenso generalizado de que "la publicidad puede tomarse en sentido material y en sentido formal" (101). Cuando hablamos de la publicidad de los planes de desarrollo urbano como fin del Registro impuesto por la ley, nos referimos a la publicidad material.

La facultad que se concede a los interesados para conocer el contenido de esa planeación urbana en el Registro, sería la publicidad formal. Esta es una exigencia necesaria para que el Registro cumpla su cometido, abrién-

(99) José Luis Berdejo y Francisco de Asís Sancho Rebullida. DERECHO INMOBILIARIO REGISTRAL. Ed. Bosch, Barcelona, 1977. Pág. 11.

(100) Corrado, citado por Lacruz y Sancho. Opus y Pág. Cit.

dose a todo el que tenga interés en conocer los planes inscritos en esa Institución.

Con la intervención del Registro se trata, no de procurar que la planeación urbana llegue al conocimiento de todos, sino que todos tengan medio de conocerla. La expresión **publicidad** no significa aquí la propaganda y difusión que se hace de los planes, sino la posibilidad de conocerlos. El medio establecido para ello no es, por tanto, una publicación impresa en muchos ejemplares —o una manifestación oral que llega a múltiples oídos mediante los medios masivos de comunicación—, sino la consignación de los planes que pretenden hacerse públicos en una Institución a la que pueden acudir los interesados para su consulta.

5.2. El Registro Público de la Propiedad y la Planeación urbana.

Además de publicitar los Planes, los Registros Inmobiliarios deben participar en todo el proceso de planeación urbana.

La misión fundamental del Registro Público de la Propiedad en lo relativo a la planeación urbana es, por un lado, la publicidad de los planes y declaratorias relativos; por el otro, mantener abierta la consulta pública de ellos.

Sin embargo, la planeación urbana es un proceso continuo, y el Registro Público de la Propiedad no puede permanecer indiferente a semejante dinamicidad. Es cierto que su organización y estructura contribuyen en forma señalada a la planeación, dándole publicidad jurídica a ésta. Pero el Registro también forma parte importante del poder público encargado de esa planeación, y no debe estar esperando a que otros órganos elaboren los planes de desarrollo urbano y los envíen a inscripción, para —hasta ese momento y sólo hasta entonces— actuar. Consideramos que el Registro Público de la Propiedad es custodio de información jurídica valiosa para la planeación. Su estrecho contacto con la realidad inmobiliaria y su volumen de tráfico, le otorga una visión del fenómeno urbano

(101) José Luis Pérez Lasala. DERECHO INMOBILIARIO REGISTRAL. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1965. Pág. 283.

que no tienen otros entes gubernamentales. Es por ello que debe aportar sus puntos de vista, sus sugerencias, al momento de elaborar y revisar los planes.

Debe considerarse al Registro Público de la Propiedad, dentro de su concepción institucional como una fuente de información jurídica territorial de primer orden, dada la importancia que reviste el capítulo del suelo dentro de la planeación urbana. Debe, también, participar en forma colegiada, durante la elaboración, discusión y revisión de los planes de desarrollo urbano, pues así lo impone su carácter de integrante de la administración pública.

5.2.1. Como fuente de información jurídica territorial.

En este renglón la posibilidad está abierta, cuando la Ley señala que los titulares de los órganos públicos, caso de los Registros, "están obligados a proporcionar los documentos e informes necesarios que le sean requeridos por la autoridad competente para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbano" (102). Es decir, que en determinado momento, el Registro Público de la Propiedad debe cumplir con esta obligación al ser requerido.

Pero aun sin ser requerido, el Registro Público está en aptitud de proporcionar la información que considere pertinente deba ser considerada en el proceso de planeación.

5.2.2. Como integrante de los Consejos de Planeación Urbana.

La participación activa del Registro Público de la Propiedad en el proceso de planeación, está contemplada en el Estado de México, donde forma parte integrante del Consejo Estatal de Planeamiento y Desarrollo Urbano.

La mención expresa de la Ley es concluyente: "El Consejo Estatal de Planeamiento y Desarrollo Urbano estará integrado por los Titulares de aquellas Dependencias del Ejecutivo y Organismos Descentralizados cuyas atribuciones se relacionen con el planeamiento y desarro-

(102) LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MEXICO. Gaceta del Gobierno del Estado, 1o. de febrero de 1977, artículo 20.

llo urbano del Estado" (103), consignándose en el Reglamento de este Consejo, que "Son miembros del Consejo Estatal de Planeamiento y Desarrollo Urbano, los titulares de las siguientes Dependencias del Ejecutivo:... f) Dirección del Registro Público de la Propiedad". (104)

El espíritu y la intención del legislador al incluir al Registro Público de la Propiedad, encontró respuesta inmediata a esta Institución, debiendo mencionar su destacada participación en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano (105), actualmente en vigor.

5.3. El Registro Público de la Propiedad y la Regularización de la tenencia de la tierra.

El Registro Público emprende una tarea de significación social.

Una trinchera más que ocupa el Registro Público de la Propiedad en la lucha por la seguridad jurídica que debe prevalecer en el desarrollo urbano, es la regularización de la tenencia de la tierra.

Los planteamientos que pueden hacerse sobre el tema, agrupan aspectos diversos. Algunos de ellos han sido citados en el curso de esta exposición precisamente cuando señalamos los impactos que tienen los asentamientos humanos espontáneos sobre la propiedad y el suelo urbano. Toca ahora, solamente, enunciar algunos enfoques que complementen la visión sobre este fenómeno tan generalizado, y destaquen el papel que ha de corresponder en su tratamiento al Registro.

Por tenencia de la tierra se entiende "la ocupación y posesión actual y material de una determinada superficie de la tierra. Es el conjunto de disposiciones legales que establecen los actos constitutivos de la posesión, los requisitos conforme a los cuales deben ejercerse y los de-

(103) Ibidem. Artículo 4o.

(104) REGLAMENTO DEL CONSEJO ESTATAL DE PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO. Gaceta del Gobierno del Estado, de abril de 1977. Artículo 8o.

(105) Las opiniones de la Dirección del Registro Público de la Propiedad pueden verse en: PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MEXICO, Volumen III INFORMACION PUBLICA. Toluca, 1979.

rechos y obligaciones que generan" (106). Se empieza a advertir ya, desde este concepto inicial, la posición que ha de asumir el Registro Público de la Propiedad, puesto que el desarrollo urbano "ha dado lugar, entre otros problemas, a un desorden que genera innumerables conflictos de toda índole, con sus naturales repercusiones en lo político, en lo jurídico y en lo administrativo". (107)

En nuestro país, "existen diversos procedimientos de regularización de la tenencia, dependiendo del tipo de régimen a que se encuentran sujetas las tierras a regularizar... En el ejemplo más corriente relacionado directamente con los asentamientos humanos, que se refiere a las ocupaciones de hecho de áreas urbanas, la regularización se puede definir como la legalización de este poder de hecho ejercido sobre determinada área territorial a nivel individual o por grupos de pobladores urbanos". (108)

En esta actividad participan organismos federales y estatales, centralizados y descentralizados, como la comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT (109), la Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal CODEUR (110), el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular INDECO (111), la Secretaría de la Reforma Agraria SRA (112), el Instituto de Acción Urbana e Integración Social AURIS (113), el Fideicomiso de Ciudad Nezahualcóyotl FINEZA (114), el Plan SAGITARIO para la regularización de la Tenencia de la Tierra (115), la Comisión Reguladora de Fraccionamientos del Estado de Morelos, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra del Estado de Durango, y otros más, a los que se suman, desde luego, los Registros Públicos de la Propiedad de algunos

(106) GLOSARIO DE TERMINOS... Opus cit. Pág. 143.
(107) Guillermo Colín Sánchez. Opus cit. Pág. 352.
(108) GLOSARIO DE TERMINOS... Opus cit. Pág. 131.
(109) Creada por Decreto del Ejecutivo Federal, 6 de noviembre de 1974.
(110) Creada el 28 de junio de 1977.
(111) Establecido por Ley del 4 de febrero de 1971.
(112) Ministerio del Ejecutivo Federal. Sus atribuciones pueden verse en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México 1976.
(113) Organismo Descentralizado del Gobierno del Estado de México, creado por Ley de 30 de diciembre de 1969.
(114) Diario Oficial de la Federación, 15 de mayo de 1973.
(115) Programa del Gobierno del Estado de México, 1975-1981.

Estados del país, y el del Distrito Federal, capital de la República.

Debe advertirse, por otra parte, que ante la gravedad del problema, se han manifestado muchas opiniones drásticas, a las que hay que considerar para entender cabalmente el fenómeno, aunque muchas de ellas se han atenuado con los avances logrados a esta fecha en los programas de regularización. Se ha dicho, por ejemplo, que el proceso de negociación que conduce a la regularización de la tenencia de la tierra, implica un período sumamente largo y un costo muy alto para los peticionarios" (116), que, "para los pobres de la ciudad, el nombre de la oficina encargada de su problema principal que es la tenencia de la tierra no tiene mayor importancia, puesto que un buen número de ellos se han acercado a las autoridades cada mes durante 15 años. (117)

De igual forma, se ha dicho que "el proceso de regularización de la tenencia de la tierra no puede estar sujeto a ningún plan, puesto que estamos cuando menos de 10 a 15 años atrasados en nuestro trabajo. En consecuencia única y exclusivamente esperamos instrucciones de arriba y entre tanto oímos las peticiones y los alentamos para que sigan esperando y no pierdan la paciencia. En realidad, esto es todo lo que podemos hacer por el momento. Hay cuando menos 40 pasos que cubrir antes de obtener los títulos legales". (118)

Se presenta así, —señala Mendoza Chávez— "un campo pleno de contingencias en el que no es poco lo que tiene que hacer el Registro Público de la Propiedad. A la orientación estática tradicional que ha tenido nuestra Institución en el país, se va agregando día con día un carácter cada vez más funcional y dinámico extendiendo el campo de su acción en la atenta investigación y tratamiento de un hecho social relevante y de las causas diversas y múltiples que lo determinan: me refiero expresamente al problema de la regularización de la tenencia de la tierra, un problema irrefragable e incontenible, ante

(116) Jorge Montaño, opus cit. Pág. 94.
(117) Ibidem. pp. 94-95.
(118) Ibidem.

el cual la institución registral no puede permanecer impasible". (119)

Habitantes que no tienen una posición clara o definida en el sistema urbano de clases, que se encuentran en el estrato más bajo en términos de ahorro y consumo, y que habitan en asentamientos espontáneos formados en base a la ocupación de terrenos públicos y privados, dentro o fuera del comercio, esperan que el Registro Público mire a las grandes tareas de una colectividad organizada y se constituye en la base de la estrategia diseñada para regularizar la tenencia de la tierra.

5.3.1. Promoción activa, Sustentación legal y programación operativa.

El Registro Público es alfa y omega de los programas de regularización de la tenencia de la tierra.

El sitio en que se ubica entonces el Registro Público de la Propiedad dentro de esta problemática, es importante en función de la actividad publicitaria que tiene encomendada. El punto de partida en todo programa de regularización de la tenencia de la tierra, es necesariamente, el propio Registro; no puede conocerse el grado de irregularidad de un asentamiento espontáneo, sin una precisión minuciosa de los antecedentes de propiedad que obran registrados. Aún en el caso de que no estuviesen incorporados al sistema de publicidad inmobiliaria, ese solo hecho determina, por sí solo, la secuencia y trámite que debe seguir el programa de regularización de que se trate.

Cumplido en todas sus etapas el programa de regularización emprendido por algunos de los organismos promotores, los títulos obtenidos acceden al Registro Público de la Propiedad, a los efectos de su registración y publicidad correspondiente.

Puede verse entonces, que los programas de regularización de la tenencia de la tierra, parten de la información

(119) Juan Manuel Mendoza Chávez. LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA COMO ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD. Puede verse en: MEMORIA DEL SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL. Chihuahua, 1977. Pág. 49.

existente en los libros del Registro, y culminan con la inscripción de los títulos de propiedad individual que legalizan la situación de un asentamiento espontáneo. El Registro Público de la Propiedad se constituye así, en el principio y fin del programa, en el alfa y el omega de la regularización jurídica del suelo.

Sin embargo, la Institución no debe esperar a que los órganos encargados de la regularización vayan al registro en busca de la información que requieren para un programa a seguir; ni tampoco debe esperar a que aquellos órganos le soliciten la inscripción de los títulos obtenidos en el programa de que se trate. Antes al contrario, el Registro Público de la Propiedad puede establecer sus propios programas, o coordinarse con los que lleven a cabo otros organismos, participando en todas las etapas del programa.

Para ello, cuenta con una base de susentación legal, ya que una de las funciones que tiene encomendadas, es "la promoción de las actividades técnicas, jurídicas y administrativas encaminadas a regularizar las propiedades, para su incorporación al sistema registral" (120), y conforme a esta norma, se encuentra en la aptitud de promover programas dirigidos hacia este objetivo.

Esta experiencia nos permite aseverar que el Registro Público de la Propiedad en la actualidad, tiene alcances más latos que la institución clásica que concebíamos con anterioridad, alcances que, necesariamente insertan la actividad registral en el plano total del desarrollo urbano, económico y social del país. (121)

En el contexto de la regularización de la tenencia de la tierra, el Registro Público de la Propiedad se presenta y vale como un instrumento de organización social que debe ser puesto al servicio de la sociedad y de los hombres que la integran, para facilitar y permitir a través de la titulación correcta de la tierra, una forma de estructura y de relaciones sociales que asegure a todos los individuos su

(120) REGLAMENTO DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DEL ESTADO DE MEXICO. Artículo 20.

(121) En ese sentido se pronuncian Guillermo Colín Sánchez, José Luis Urquiza Fernández, Irma Alicia Salayandía, Nidia Sol Arguedas Manjarrez y Arcadio Estrada García. Ver la PARTICIPACION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD EN LA PROBLEMATICA DE LA LLAMADA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO, MEMORIA DEL III CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL. Opus cit.

más pleno desenvolvimiento humano, dentro de una sociedad capaz de promoverlo y asegurarlo.

5.4. La instrumentación jurídica de los derechos reales registrables.

Se observará que en la regularización de la tenencia de la tierra, el objetivo final se centra en la titulación jurídica de los inmuebles ocupados espontáneamente, y su posterior ingreso al sistema registral. Ello no lleva a establecer la clase de instrumentación que esos derechos inscribibles vaya a adoptar.

En la búsqueda de ese sistema de instrumentación, se han tomado todos los que admite nuestra legislación, que son, fundamentalmente dos: la instrumentación privada con intervención extraña funcionarista extra-registral, y la instrumentación ante funcionario extra-registral especializado, o sea, el notario público.

En el primer caso, la experiencia ha demostrado en algunos programas de regularización, que la instrumentación privada presenta los inconvenientes de ser atécnica, ocasionando con ello la obstrucción del Registro y dificultades en la calificación, como ha precisado al examinar este tipo de instrumentos Avila Pérez (122). Si a todo lo anterior aunamos, fuera de toda consideración jurídica, las actitudes políticas que privan en los asentamientos espontáneos, —desaprobando francamente todo tipo de documentación privada— los inconvenientes de este sistema de instrumentación, se multiplican al ejecutar los programas de regularización de la tenencia de la tierra.

Ya señalábamos en líneas anteriores la opinión de algún autor, que expresa que la regularización de la tenencia de la tierra implica "un costo muy alto para los peticionarios" (123). Esto tal vez justificaría recurrir a la instrumentación privada, pero no es así en la realidad.

(122) Pedro Avila Alvarez, INSTRUMENTACION DE LOS DERECHOS INSCRIBIBLES EN LOS DIVERSOS SISTEMAS REGISTRALES Y OTRAS INSTITUCIONES DEL DERECHO INMOBILIARIO REGISTRAL. Ponencia presentada a la Comisión Tercera del III Congreso Internacional de Derecho Registral. San Juan, Puerto Rico, 1977. Pág. 10.

(123) Jorge Montaño. Opus cit.

La experiencia ha mostrado que, además de las ventajas técnicas y jurídicas que se dan en la instrumentación ante funcionario especializado —Notario—, el esquema de valores sociales y económicos que se dan en los asentamientos humanos espontáneos, admite plenamente el instrumento público notarial y excluye cualquier otro tipo.

Si todo lo anterior no bastara aún para justificar el porqué de la adopción de este sistema de instrumentación en el programa de regularización de la tenencia de la tierra debe mencionarse también un hecho sin precedentes en los anales del notariado nacional, cuyos honorables integrantes no sólo han coadyuvado en todos los programas emprendidos, manteniéndose hombro con hombro al lado de autoridades y Registro Público, sino que, en una loable actitud de solidaridad, han dejado en muchos casos de percibir los honorarios a que tienen legítimo derecho, permitiendo con ello, reducir en mucho el costo social de la regularización.

6. La Calificación y Registración de Documentos relativos al Desarrollo Urbano y la Publicidad inmobiliaria.

La seguridad jurídica es cimiento esencial de toda comunidad humana.

El principio de seguridad jurídica —señala un tratadista— aparece como prenotando básico y primario de toda comunidad humana en orden al cumplimiento de sus fines individuales y sociales. (124).

Es por ello que, a lo largo del presente trabajo, hemos tratado de dar una visión de la problemática que se presenta a los estudios del Derecho Registral al tratar de ensamblar las diversas ideas y directrices del desarrollo urbano con el mundo de los derechos reales y de modo particular en lo que concierne a la seguridad jurídica de los mismos. El asombro del jurista sube de punto ante el hecho real de que muchos conceptos e instituciones del Derecho, ceden y se transforman ante nuevas coyunturas nacidas de fenómenos sociales, así como de nuevas formas de convivencia que se dan en la ciudad.

Sin embargo, podríamos aplicar lo dicho por un autor respecto del jurista, recordando que el papel del Registrador "...ha sido siempre un papel histórico, pero difícil en todas las etapas móviles del Derecho. Pero como espectador constante de las mutaciones ha aportado su crítica y ha sabido asimilar sus enseñanzas". (125)

Sirven estas reflexiones para enmarcar el tema que enuncia el rol más destacado que se ha otorgado al Registro Público de la Propiedad en torno al desarrollo urbano, que es la inscripción de las Declaratorias. La presencia de

(124) Angel Sustaeta Elustiza. Opus cit. Pág. 415.

(125) Fernández de Villavicencio. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA PROPIEDAD URBANISTICA. Revista de Derecho Urbanístico No. 19. Oviedo, 1970. Pág. 199.

esta Institución, se manifiesta en este ámbito, en función de una publicidad de modalidades a la propiedad, que nos impele en la tarea de aportación de medios y de fórmulas que contribuyan a dar seguridad y garantía jurídica los derechos, conformando el quehacer registral en debido equilibrio entre lo individual y lo social.

6.1. Las Declaratorias.

6.1.1. Concepto genérico.

Aunque la Ley General de Asentamientos Humanos hace referencia a estas Declaratorias, estableciendo su contenido, su origen y otras incidencias sobre su registro y efectos a que dan lugar, en realidad no define estos documentos claramente.

En el léxico oficial, sin embargo, se considera que una Declaratoria "es el acto administrativo mediante el cual se determinan las áreas y predios que serán utilizados en la ordenación y regulación de los centros de población o zonas conurbadas, señalando la provisión de tierras, usos, reservas y destinos, de acuerdo con los planes nacionales, estatal y municipal de desarrollo urbano". (126)

Desafortunadamente, debido a que la legislación es reciente, no existe en nuestro país suficiente literatura especializada que nos permita hurgar en la naturaleza específica de las Declaratorias. Sólo a raíz de que éstas deben inscribirse obligatoriamente algunos juristas vinculados al Registro Público de la Propiedad, se han preocupado por desentrañar un poco el tema, añadiendo sabiduría a su experiencia.

La doctrina extranjera, por su parte, se ocupa como es evidente, de las normas e instituciones de cada país, sin referencia expresa al caso mexicano. Tratando de buscar analogías o semejanzas, es bien poco lo que podríamos considerar aplicable, aunque existen apuntamientos magistrales, aprovechables en todos los ámbitos geográficos.

Permítasenos, por tanto, tratar de explicar lo referente a las Declaratorias, partiendo del examen de la propia Ley en sus referencias al tema en discusión, siguiendo el orden de su articulado.

(126) GLOSARIO DE TERMINOS. Opus cit. Pág. 38.

6.2. Naturaleza de su registro.

Carácter obligatorio y constitutivo de la inscripción de las Declaratorias en el Registro Público de la Propiedad.

La Ley enuncia que "las declaratorias que establezcan provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios, entrarán en vigor a los sesenta días de su publicación, y deberán ser inscritas dentro de los 10 días siguientes, en el Registro Público de la Propiedad..." (127). Más adelante añade que "Serán responsables del incumplimiento de estas disposiciones las autoridades que expidan las citadas declaratorias y no gestionen su inscripción, así como los jefes de las oficinas de registros que se abstengan de llevarla a cabo o la realicen con deficiencias. Estos incumplimientos se sancionarán conforme a las leyes locales". (128)

De lo expuesto puede advertirse que "las reglas sociales dictadas por el poder público para controlar los asentamientos humanos, no olvidaron la función publicitaria del Registro Público y previeron la inscripción de las declaratorias que determinen usos, destinos, provisiones y reservas, ensanchando de esta forma el marco tradicional de la actividad registral". (129)

La obligatoriedad que impone la Ley respecto de la inscripción de las Declaratorias es concluyente pues no deja al arbitrio de las autoridades hacerlo o no, cambiando notablemente, o ampliando al menos, la naturaleza misma del Registro Público, de siempre potestativo en nuestro país. Sin embargo, este aparente conflicto, no existe realmente, pues "debido a la jerarquía de normas debe prevalecer lo ordenado en la Ley de Asentamientos Humanos en lo referente a que no es potestativo el inscribir los actos en cuestión, en el Registro Público de la Propiedad, sino por el contrario, es obligatorio" (130). Es obligatorio por disposición ex-

(127) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Artículo 43.
(128) Ibidem.
(129) Félix García García. LA REGLAMENTACION PARA EL REGISTRO DE PLANEAMIENTO Y ORDENACION DEL SUELO: Puede verse en: MEMORIA DEL SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL. Chihuahua, 1977. Pág. 169.
(130) Guillermo Colín Sánchez. Opus cit. Pág. 357.

presa de la Ley; es constitutivo porque la inscripción constituye una **conditio sine qua non** para la producción de los efectos consiguientes.

En relación a este carácter obligatorio de la inscripción de las Declaratorias, "creemos que la seguridad del tráfico de bienes así lo exige en orden a un adecuado conocimiento de la propiedad que se adquiere, no ya en el orden físico, sino en el de facultades a ejercitar, materia netamente de derechos, jurídica, que más y más se ve acotada y delimitada por la normativa urbanística". (131)

6.3. Cumplimiento de los principios registrales.

Los principios de publicidad y legalidad destacan en el actuar registral.

De lo expuesto cabe preguntar si en la registración de las Declaratorias se cumplen de manera cierta, los principios registrales admitidos en forma universal por la doctrina, y recogidos por la legislación mexicana. A este respecto podríamos afirmar como dice Fuentes Sánchiz que, "no hay ningún otro medio de asegurar las decisiones urbanísticas que el arroparlas con los principios registrales; salvo esta institución, no existe otra que ofrezca, a un mismo tiempo garantías de publicidad y legalidad suficientes. Y hay que estimar que el legislador que siempre acudió al Registro en busca de seguridad no estaba obsecado. Ahora bien, ¿estamos seguros de que la técnica registral inmobiliaria actual es adecuada para hacer frente a estos problemas? Sinceramente creemos que no, y habremos de ajustarla o atenernos a las consecuencias. Por otra parte, ¿qué puede ocurrir, por ejemplo con la defensa de las titularidades?, ¿qué con la publicidad básica del Registro? van a chirriar los principios y tendremos que arbitrar fórmulas nuevas, con espíritu generoso, aunque con feroz intransigencia en cuanto se pretenda desconocer los derechos fundamentales que debemos defender. Esto obliga a estar continuamente en alerta y a un trabajo duro, pero hay que realizarlo". (132)

(131) Angel Sustaeta Elustiza. Opus cit. Pág. 452.

(132) Fuentes Sánchiz. EN TORNO AL URBANISMO. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 1963. Cit. por Elustiza, opus cit, pp. 452-3.

Por supuesto, señala Colín Sánchez, que el principio de legalidad impera en estos casos, pues ello se infiere de la ley, y, de igual modo, la publicidad opera plenamente. (133). Abordando el tópico recién gestada la Ley, y mirando a futuro el problema, también se comentó oportunamente que: "Respecto de los principios registrales ya clásicos, los mismos no surtirán demérito o menoscabo alguno, puesto que las inscripciones de planes y declaratorias se harían conforme lo estipula la propia legislación de asentamientos humanos, a petición de las autoridades correspondientes, cumplimentándose el principio de rogación; en lo que hace al principio de prioridad y al de tracto sucesivo, se verían cumplidos en la medida que, para realizarse otro principio, que es el de inscripción, se seguiría el trámite de los citados documentos, en forma y términos que actualmente sustenta el procedimiento registral. Finalmente, el principio de especialidad estaría dado en razón de las características de precisión y determinación que los propios documentos deben contener". (134)

Todo ello pone de relieve en el caso de las Declaratorias por inscribir en el Registro Público, "que los claros principios que rigen su vida institucional pueden ser contemplados acertadamente, en función de la tarea que le ha impuesto la legislación reciente sobre asentamientos humanos". (135)

6.4. Técnicas y procedimientos de registración.

Proteger el interés del titular y la seguridad del tráfico jurídico, son los objetivos del Registro.

Si bien los principios y normas del Registro Inmobiliario son aplicables en la inscripción de las Declaratorias, en cuanto son compatibles a la especial naturaleza de las mismas, resta establecer cuáles serían las técnicas y procedimientos específicos de registración que estarían subordinados a esos principios.

A este respecto, debe señalarse que, en México, la definición de técnicas y procedimientos ocurre en el plano

(133) Guillermo Colín Sánchez. Opus cit. Pág. 360
(134) Félix García García. Opus cit. Pág. 170
(135) Ibidem. Pág. 171.

local, en virtud de que, salvo excepciones, la materia inmobiliaria registral corresponde a la esfera de actuación jurídica de los Estados. Si a ellos se añade que, también con excepciones, la expedición de las Declaratorias —vinculadas estrechamente al renglón inmobiliario y registral— corresponde a las autoridades locales, puede verse claramente el porqué de la existencia de diversos modos y maneras de proceder en la inscripción de esas Declaratorias, ya que cada Estado adopta lo que considera conveniente al caso.

Es posible establecer, sin embargo, que todas las Entidades del país, han logrado rodear al procedimiento registral de las máximas garantías en tratándose de las Declaratorias, contribuyendo con ello a la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, en estricta protección del titular inscrito. Como denominador común puede encontrarse, bien en sistema de libros o de folio real, que además de la inscripción jurídica de las Declaratorias para que surtan plenos efectos, los usos, destinos, reservas o provisiones deben constar en el registro particular del bien afectado.

6.5. Certificaciones del Registro Público de la Propiedad.

Los certificados son el medio adecuado para alcanzar la publicidad formal de las Declaratorias.

La publicidad formal de los asientos registrales se hace efectiva por dos medios: la exhibición de los asientos y las certificaciones de éstos. Ambas situaciones son contempladas en la legislación mexicana, a fin de que el Registro Público cumpla su cometido.

Las certificaciones han sido tomadas también por la legislación mexicana, como uno de los medios para alcanzar la publicidad formal de las Declaratorias, con alcances y efectos definitivos en la instrumentación de los derechos inscribibles.

(136) Fernando Campuzano, PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO INMOBILIARIO Y LEGISLACION HIPOTECARIA. Madrid, 1941. Tomo II. Pág. 172.

Este tipo de certificaciones, aunque especiales en su contenido, no escapan a la definición general, pues constituyen "los documentos públicos en que el Registrador, bajo su responsabilidad y ya con la fe pública que le da su cargo, hace constar el contenido de los libros del Registro" (136). Por medio de las certificaciones —dice Roca Sastre— se movilizan los asientos haciéndolos presentes donde sea preciso" (137); concepción esta última que hay que tomar muy en cuenta, pues las certificaciones sobre Declaratorias se hacen presentes, sobre todo, en el ejercicio de la función notarial.

Efectivamente, la mención expresa de estos certificados, se hace en la Ley, al señalar que "Los notarios sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumpla lo dispuesto por el artículo 44 y en las que se inserte el **certificado del Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de las Declaratorias** de que habla dicho precepto". (138)

Puede observarse, que el legislador admite que las Declaratorias pueden existir o no —inscritas, añadiríamos—, y que alguna de estas dos circunstancias deben ser certificadas por el Registro. Como los efectos de esta certificación variarían notablemente, según se trate de una contestación negativa o afirmativa del Registro, debemos analizar por separado ambas hipótesis.

6.5.1. Certificado de existencia de Declaratorias.

A pesar de que hemos transcrito alguno de ellos, vale la pena enunciar el contenido de los tres numerales de la Ley de Asentamientos Humanos, que se relacionan estrechamente, a efecto de formarnos una idea completa de su contenido y posteriormente analizarlos. Veamos entonces.

ARTICULO 44.—Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho, deberán contener las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las Declaratorias correspondientes.

(137) Ramón M. Roca Sastre. DERECHO HIPOTECARIO. Barcelona, 1948. Tomo III, 717.

(138) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS. Artículo 46. el subrayado es nuestro.

ARTICULO 45.—Serán nulos de pleno derecho, los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier otro derecho sobre áreas y predios que contravengan las correspondientes Declaratorias de provisiones, usos reservas y destinos inscritas en el Registro Público de la Propiedad.

ARTICULO 46.—Los notarios sólo podrán autorizar las escrituras públicas en que se cumpla lo dispuesto en el artículo 44 y en las que se inserte el certificado del Registro Público de la Propiedad sobre existencia o inexistencia de las Declaratorias de que habla dicho precepto.

De la lectura de estos preceptos, se desprenden algunas consideraciones que nos parecen importantes, en orden a la secuencia del actuar registral, que se vincula inexorablemente a la instrumentación de los derechos inscribibles, que tiene a su cargo, por mandato y vocación, el notario público.

Ante el supuesto de que las Declaratorias se encuentren inscritas, y así lo certifica el Registrador, el Notario debe cumplir con determinados deberes que impone la Ley.

El legislador encuentra colaboración eficiente del Notario Público.

Hasta este momento, quien ha cumplido la tarea impuesta por la Ley, es el Registrador al inscribir las Declaratorias y certificar su existencia. Regularmente, la práctica registral mexicana, ha conducido a certificar este hecho, en el momento mismo de hacer constar bajo la fe del registrador, las cargas, limitaciones o gravámenes que afectan el predio.

A partir de entonces es el Notario Público quien retoma el mandamiento normativo, insertando en el instrumento que elabora, dos cuestiones:

a) Las cláusulas relativas a la utilización de áreas y predios conforme a las Declaratorias correspondientes.

b) La inserción del certificado del Registro Público sobre la existencia de esas Declaratorias.

La Ley impone que estos deberes, ha de cumplirlos el Notario antes de la autorización. Recordemos en este punto, que la autorización, "puede definirse como la suscripción del Notario por la que éste hace suya la doble afirmación, contenida al final del texto documental, de la veracidad de éste y el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes". (139)

Cumplidos los requisitos legales que se establecen en la Ley de Asentamientos Humanos, procede el Notario a autorizar.

La contravención de las declaratorias, produce la nulidad del acto jurídico.

Delicada responsabilidad es la que asume el Notario, pues a nuestro juicio, no basta que el instrumento público contenga las cláusulas de utilización de áreas y predios sino que el propio Notario, en su carácter de moldeador de la voluntad de las partes y de creador de la forma, es quien debe cuidar que esa cláusula refiera la utilización del predio, precisamente a la consignada en las Declaratorias inscritas.

De otra forma, caso de consignarse una utilización incongruente a la prevista en las Declaratorias, se produciría la nulidad no sólo del instrumento, sino del acto mismo en él contenido, conforme lo previsto por el artículo 45 de la Ley.

6.5.2. Certificados de inexistencia de Declaratorias.

Si el Registro produce información que niegue la existencia de Declaratorias, al través de la certificación correspondiente, el Notario está obligado, en nuestro concepto, a insertar este certificado previamente a la autorización del instrumento.

No tendría caso incluir la cláusula que ha de tener el mismo sentido que las Declaratorias, si éstas no constan inscritas y el propio certificado —ya inserto— da cuenta de

(139) Pedro Avila Pérez. ESTUDIOS DE DERECHO NOTARIAL. Editorial Montecorvo, Madrid, 1973. Pág. 228.

ello. Sin embargo, el celo profesional del Notario, cuidadoso de la ley en grado extremo, ha establecido la práctica de incluir, aun en estos casos, la cláusula correspondiente, asentando en la misma el uso que el adquirente —de motu propio— vaya a dar al predio, o bien, simplemente que no se establece ninguno en especial por no existir Declaratorias.

BIBLIOGRAFIA.

1. Abrams, Charles.
LOS USOS DEL SUELO EN LAS CIUDADES.
2. Aristóteles.
POLITICA.
3. Avila Pérez, Pedro.
ESTUDIOS DE DERECHO NOTARIAL.
4. Avila Alvarez, Pedro.
INSTRUMENTACION DE LOS DERECHOS INSCRIBIBLES EN LOS DIVERSOS SISTEMAS REGISTRALES Y OTRAS INSTITUCIONES DEL DERECHO INMOBILIARIO REGISTRAL.
5. Baselga, E.
URBANISMO.
6. Berdejo, José Luis, y Sancho Rebullida, Francisco de Asís.
DERECHO INMOBILIARIO REGISTRAL.
7. Bianchi Lobato, Juan F.
ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.
8 Browning, H.
URBANIZATION IN MEXICO.
9. Burgoa, Ignacio.
ESTUDIOS JURIDICOS: LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.
10. Campuzano, Fernando.
PRINCIPIOS GENERALES DE DERECHO INMOBILIARIO Y LEGISLACION HIPOTECARIA.
11. Colín Sánchez, Guillermo.
PROCEDIMIENTOS REGISTRALES DE LA PROPIEDAD.
12. Colín Sánchez, Guillermo.
CIRCULARES DE LA DIRECCION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD DEL DISTRITO FEDERAL.
13. Colín Sánchez, Giullermo.
LA PARTICIPACION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD EN LA PROBLEMATICA DE LA LLAMADA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.
14. Comisión Nacional de Desorrollo Urbano.
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.
15. Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.
UN AÑO DE OPERACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.
16. De Fuentes Sánchez, Narciso.
EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD Y LAS ACTUACIONES URBANISTICAS.

17. De Fuentes Sánchez, Narciso.
EN TORNO AL URBANISMO.
18. Díaz González Vergara, Rodolfo et al.
LA PROPIEDAD URBANA.
19. Díaz González Vergara, Rodolfo.
LA RENTA DEL SUELO URBANO.
20. Estrada García, Arcadio.
LA PARTICIPACION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD EN LA PROBLEMATICA DE LA LLAMADA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.
21. Fernández de Villavicencio.
EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LA PROPIEDAD URBANISTICA.
22. Fraga, Gabino.
ESTUDIOS JURIDICOS: LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.
23. Fraga Iribarne, Manuel.
LAS NUEVAS CIUDADES: HACIA NUEVAS FORMAS DE CONVIVENCIA.
24. Friedmann, John.
URBANIZACION, PLANIFICACION Y DESARROLLO NACIONAL.
25. Fundación para la Vivienda Cooperativa.
MESA REDONDA SOBRE PROBLEMAS DE LA VIVIENDA EN LAS URBANIZACIONES MARGINALES.
26. García Cárdenas, Luis.
ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION.
27 García Coll, Julio y Schjetnan, Mario.
MEXICO URBANO.
28. García García, Félix.
LA REGLAMENTACION PARA EL REGISTRO DEL PLANEAMIENTO Y ORDENACION DEL SUELO.
29. Gist, Noel P. y Fllis Fava, Sylvia.
LA SOCIEDAD URBANA.
30. Gobierno del Estado de Aguascalientes.
MEMORIA DEL TERCER CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL.
31. Gobierno del Estado de Chihuahua.
MEMORIA DEL SEGUNDO CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL.
32. Gobierno del Estado de México.
MEMORIA DEL PRIMER CONGRESO NACIONAL DE DERECHO REGISTRAL.
33 Gobierno del Estado de México.
PLAN DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE MEXICO.
34. Goetz, Billy E.
PLANEACION Y CONTROL EN LA ADMINISTRACION.
35. González Arredondo, José Francisco.
REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE PLANEACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.
36. Hanser, Philip M.
LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS DE AMERICA LATINA EN PERSPECTIVA.
37 Jiménez Castro, Wilbur.
INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA ADMINISTRATIVA.

38. Koontz y O'Donell.
CURSO DE ADMINISTRACION MODERNA.
39. Landa, Horacio.
TERMINOLOGIA DE URBANISMO.
40. Landaver, Carl.
TEORIA DE LA PLANIFICACION ECONOMICA.
41. Lechuga, Víctor.
APUNTES PARA EL CURSO DE PLANIFICACION URBANA Y REGIONAL.
42. Longnen.
A GLOSSARY OF GEOGRAPHICAL TERMS.
43. López Portillo, José.
FILOSOFIA POLITICA.
44. Martín Blanco, José.
EL TRAFICO DE BIENES INMUEBLES EN LA LEY DEL SUELO.
45. Mendoza Chávez, Juan Manuel.
LA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA COMO ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD.
46. Montaño, Jorge.
LOS POBRES DE LA CIUDAD EN LOS ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS.
47. Muñoz Amateo, Pedro.
INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA.
48 Ovalle, Ignacio.
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
49. Park, Robert.
THE CITY.
50. Partido Revolucionario Institucional.
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
51. Pérez Casala, José Luis.
DERECHO INMOBILIARIO REGISTRAL.
52. Reguera Sevilla, J.
ESTUDIOS DE DERECHO PRIVADO.
53. Reyes Ponce, Agustín.
ADMINISTRACION DE EMPRESAS, TEORIA Y PRACTICA.
54. Salayandía, Irma Alicia.
LA PARTICIPACION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD EN LA PROBLEMATICA DE LA LLAMADA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.
55 Sandler G., Héctor Rodolfo.
ALQUILERES E INFLACION.
56. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
GLOSARIO DE TERMINOS SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
57. Secretaría de la Presidencia.
ACUERDO DE QUERETARO.
58. Secretaría de Programación y Presupuesto.
PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980 - 1982.
59. Selecciones de Scientific American.
LA CIUDAD, SU ORIGEN, CRECIMIENTO E IMPACTO EN EL HOMBRE.
60. Sereda.
PRACTICA DE LA LEY DEL SUELO Y ORDENACION URBANA.

61. Smith, Harold D.
THE MANAGEMENT OF YOUR GOBERNMENT.
62. Sociedad Mexicana de Ingeniería Económica y de Costos.
SEMINARIO SOBRE EL FUTURO DE LAS CIUDADES Y SUS COSTOS.
63. Sustacta Elustiza, Angel.
PROPIEDAD Y URBANISMO.
64 Tena Ramírez, Felipe.
ESTUDIOS JURIDICOS: LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.
65. Terry, George.
PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION.
66. Unikel, Luis.
EL PROCESO DE URBANIZACION.
67. Urquiza Fernández, José Luis.
LA PARTICIPACION DEL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD EN LA PROBLEMATICA DE LA LLAMADA REGULARIZACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN MEXICO.
68. Velázquez Carmona, Manuel.
ESTUDIOS JURIDICOS: LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.
69. Whittick, Arnold.
ENCICLOPEDIA DE LA PLANEACION URBANA.
70. Yujnovsky, Oscar.
LA ESTRUCTURA INTERNA DE LA CIUDAD: EL CASO LATINOAMERICANO.
71. Roca Sastre, Ramón M.
DERECHO HIPOTECARIO.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México.
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
Reglamento del Registro Público de la Propiedad del Estado de México.
Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
Reglamento del Consejo Estatal de Planeamiento y Desarrollo Urbano del Estado de México.

PLANES

Plan Nacional de Desarrollo Urbano (México).
Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (México).
Plan Estatal de Desarrollo Urbano (Estado de México).

DOCUMENTOS

Carta de Buenos Aires.
Proyecto de Ley Uniforme de los Registros Jurídicos de Bienes.

Este libro se terminó de imprimir
el día 12 de noviembre de 1980,
en los talleres de EDITORA
LITHOMEX, S. A., Carret.
México-Toluca Km. 57.5
Toluca, Edo. de Méx.

IV CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO REGISTRAL

México, D.F., 1 al 6 de diciembre de 1980.